

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE RÉGIME LÉGISLATIF

DE L'ALGÉRIE

THÈSE DE DOCTORAT

PAR

PAUL SUMIEN

LAURÉAT DE L'ÉCOLE DE DROIT D'ALGER

Président : M. LAINÉ, Professeur.

Suffragants : { MM. ESTOUBLON, Professeur.
LE POITTEVIN, Professeur.

« Tout juriconsulte devrait être historien. »

ORTOLAN (*Histoire de la législation
romaine, préface*).

ALGER

LIBRAIRIE ADOLPHE JOURDAN

IMPRIMEUR-LIBRAIRE DE L'ACADÉMIE

4, PLACE DU GOUVERNEMENT, 4

1895

LE RÉGIME LÉGISLATIF
DE L'ALGÉRIE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE RÉGIME LÉGISLATIF

DE L'ALGÉRIE

THÈSE DE DOCTORAT

PAR

PAUL SUMIEN

LAURÉAT DE L'ÉCOLE DE DROIT D'ALGER

Président : M. LAINÉ, Professeur.

Suffragants : {

MM. ESTOUBLON, Professeur.

LE POITTEVIN, Professeur.

« Tout juriconsulte devrait être historien. »

ORTOLAN (*Histoire de la législation
romaine, préface.*)

L'acte public sur cette matière sera soutenu

le 17 décembre 1895, à 2 h. 1/2.

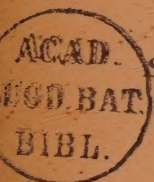
ALGER

LIBRAIRIE ADOLPHE JOURDAN

IMPRIMEUR-LIBRAIRE DE L'ACADÉMIE

4, PLACE DU GOUVERNEMENT, 4

1895



LE RÉGIME LÉGISLATIF DE L'ALGÉRIE

BIBLIOGRAPHIE

- BÉQUET. — Répertoire du droit administratif, v^o *Algérie*.
CAZALENS. — Note sous un arrêt de la Cour de Cassation du 10 décembre 1879 (D. P. 80. 1. 242).
CHARPENTIER. — Cours de législation algérienne. — *Alger, Ad. Jourdan*.
DALLOZ. — Jurisprudence générale, v^o *Organisation de l'Algérie*.
DESIARDINS. — Note sur l'application des lois nouvelles à l'Algérie. — *Rev. crit. de lég.*, 1878. VII, p. 194.
ESTOUBLON et LEFÉBURE. — Code de l'Algérie annoté. — *Alger, Ad. Jourdan*.
HAMEL. — De l'application des lois françaises et de la promulgation en Algérie. — *Alger, Ad. Jourdan*.
JACQUEY. — De l'application des lois françaises en Algérie.
LANESSAN (de). — L'expansion coloniale de la France ; l'*Algérie*.
LEROY-BEAULIEU (Paul). — L'Algérie et la Tunisie.
MÉNÉVILLE (de). — Dictionnaire de législation algérienne, vis *Législation algérienne, Promulgation*.
SAUTAYRA. — Législation de l'Algérie, *Préface*.
TILLOY. — Répertoire alphabétique de jurisprudence algérienne, vis *Abrogation, Algérie; (en cours de publication, Alger)*.

Recueils de jurisprudence

- 1830 à 1876. — *Jurisprudence algérienne*, publiée par Robert ESTOUBLON. — *Alger, Ad. Jourdan*.
1877 à 1884. — *Bulletin judiciaire de l'Algérie*, complété par Robert ESTOUBLON et Louis VINCENT. — *Alger, Ad. Jourdan*.
1885 à 1895. — *Revue algérienne et tunisienne*, publiée par l'École de droit d'Alger. — *Alger, Ad. Jourdan*.

INTRODUCTION

L'étude du régime législatif d'un pays comporte trois questions principales : quelle autorité a, suivant la constitution du pays, le pouvoir de commander, de défendre ou de permettre dans toute l'étendue du territoire ; — comment et dans quelles formes cette autorité exerce ce pouvoir ; — par quels moyens elle porte ses actes à la connaissance des citoyens.

En France, le pouvoir législatif fait la loi ; le pouvoir exécutif est chargé de son exécution, et, pour l'assurer, il rend des décrets. — La Métropole est soumise au régime de la loi.

Les colonies françaises, au contraire, sont en principe soumises au régime des décrets. Le pouvoir exécutif fait pour elles la loi ; on a considéré que le décret, instrument législatif plus aisément maniable, plus rapide surtout, convenait mieux que la loi pour régler les besoins sans cesse changeants d'une colonie.

Donc, de droit commun, régime de la loi pour la Métropole ; régime des décrets pour les colonies.

Ceci posé, la question du régime législatif de l'Algérie semble des plus faciles à résoudre ; il n'en est rien malheureusement.

« Si on examine la question en droit, dit M. Bequet (*op. cit.*), elle est assez simple et facile ; si on la considère en fait, elle est des plus compliquées et des plus obscures. Une méconnaissance des règles du droit des gens et des principes constitutionnels a malheureusement été commise trop souvent par les administrateurs généraux du pays et par le gouvernement..., amenant une confusion extrême de textes et de dispositions parfois contradictoires. »

Qu'est-ce en effet que l'Algérie ? — « C'est une colonie française », disent les uns. — « Erreur, répondent les autres, c'est un prolongement de la France ». Et depuis soixante ans, l'Algérie se débat entre ces deux formules. Proclamée, tour à tour et selon les tendances du moment, colonie française, département français, royaume arabe même sous le protectorat

de la France, on se demande ce qu'elle est actuellement, et la réponse est fort embarrassante à donner.

On lui a enlevé depuis longtemps le caractère de colonie; elle n'est pas non plus toutefois une simple fraction de l'unité nationale. En réalité, c'est une dépendance de la France, tenant à la fois de la colonie et du département français, et n'étant cependant ni l'une ni l'autre. Son régime, son organisation politique et administrative la placent à un degré intermédiaire entre le département de la Métropole et la colonie proprement dite.

L'Algérie est... l'Algérie : c'est la meilleure définition qu'on puisse donner.

Son régime législatif n'est donc non plus, ni exclusivement celui de la Métropole, ni exclusivement celui des colonies. Comme l'Algérie elle-même, c'est un régime hybride, particulier.

Ce régime est formé par deux grandes sources. D'abord par des textes édictés spécialement pour l'Algérie, et qui ne sauraient trouver en France aucune application : c'est son régime spécial, son régime *indigène*, pour ainsi parler. Ensuite, par des textes pris non pas spécialement pour elle, mais qui, édictés et promulgués pour la Métropole, lui ont été appliqués et la placent, par conséquent, dans une certaine mesure, sous le régime du droit commun de la France.

A ces deux groupes correspondent des règles particulières, qu'il importe de distinguer avec soin.

Il nous faut donc étudier en premier lieu le régime spécial à l'Algérie, le régime législatif exclusivement algérien : sous quelle forme sont rendus les textes destinés spécialement à l'Algérie; de quelle autorité ils émanent; comment ils sont promulgués.

Nous verrons en deuxième lieu le régime des lois françaises transportées en Algérie : nous examinerons la question de « l'application des lois françaises et de leur promulgation en Algérie. »

Ce régime mixte, qui ne correspond à aucun type défini, a été, par cela même, une source de graves difficultés dans son application. On a élevé contre lui de vives critiques; on a maintes fois tenté de le réformer. Ces critiques, ces projets de réforme sont intéressants à connaître; ils montrent qu'il est urgent de modifier pareille situation faite à l'Algérie. Aussi croyons-nous devoir les exposer en dernier lieu.

Ces considérations indiquent notre plan. — Dans une première partie, étude du régime législatif spécial, particulier à l'Algérie : c'est l'œuvre du législateur; — dans une deuxième

partie, étude de l'application des lois françaises à l'Algérie : c'est l'œuvre de la jurisprudence; — dans une troisième partie, exposé des critiques formulées contre ce régime et des réformes proposées pour l'améliorer.

Comme on le voit, nous nous préoccupons uniquement du point de savoir quels sont les textes qui régissent l'Algérie, suivant quelles formes ces textes ont été rendus et de quelle autorité ils émanent. Nous écartons donc absolument la question de savoir suivant quelles distinctions ces textes peuvent être appliqués aux populations si diverses qui habitent l'Algérie : nous n'étudions que les sources de la législation algérienne et le mécanisme de leur formation.

PREMIÈRE PARTIE

Du Régime Législatif spécial à l'Algérie

L'Algérie est régie par un grand nombre de textes édictés spécialement pour elle, d'après des règles et par des autorités qui ont varié avec les époques.

Pour bien comprendre le mécanisme du régime actuellement en vigueur, il est indispensable d'exposer les différentes phases par lesquelles ce régime a passé depuis 1830, jour de la conquête. Un exposé historique préliminaire s'impose; l'étude du régime actuel ne peut venir qu'ensuite.

Cette première partie sera donc divisée en deux titres : le premier, consacré à l'histoire du régime législatif depuis 1830; le second, à l'étude du régime actuel.

TITRE PREMIER

Histoire du régime législatif spécial à l'Algérie.

Le régime législatif est resté, au fond, sensiblement le même dans toute cette période qui va de 1830 jusqu'à nos jours. Cependant, d'une part, la France a subi des changements dans sa constitution politique; d'autre part, les progrès de notre conquête en Algérie ont rendu nécessaires des remaniements dans l'organisation de ce pays. Ces deux causes ont influé sur son régime législatif et lui ont donné une forme légèrement différente dans les phases successives de son histoire : notamment, l'importance respective des sources de la législation algérienne a varié avec ces périodes.

On peut distinguer trois phases dans cette histoire.

La première, qui est la phase d'organisation provisoire, s'étend du 5 juillet 1830, jour de la capitulation d'Alger, à l'ordonnance du 22 juillet 1834 sur l'organisation du gouvernement général de l'Algérie.

Cette ordonnance, donnant un caractère définitif à l'occupation de l'Algérie, ouvre la deuxième phase. Cette période, qui comprend l'achèvement de la conquête du Tell, va jusqu'à la constitution de 1848. Jusqu'à ce moment, l'Algérie conserve le caractère de colonie proprement dite.

La constitution de 1848 lui enlève ce caractère et prononce son assimilation aux départements français. Avec elle commence la troisième période, qui dure jusqu'au décret du 24 juin 1858, lequel supprime le gouvernement général de l'Algérie.

Avec le ministère de l'Algérie et des colonies, qui dure environ trois ans, nous arrivons, en 1861, à l'organisation du régime législatif actuel.

Ces trois périodes feront l'objet de trois chapitres.

Dans chacun d'eux, nous distinguerons deux questions principales : 1° quelles autorités légifèrent pour l'Algérie, et dans quelles formes (sources du droit algérien); 2° par quel mode cette législation spéciale est publiée et rendue obligatoire (promulgation).

CHAPITRE PREMIER

De la capitulation du 5 juillet 1830 à l'ordonnance du 22 juillet 1834.

Parti de Toulon le 25 mai 1830, le corps expéditionnaire débarquait le 14 juin à la pointe de Sidi-Ferruch; victorieuse le 24 au combat de Staouéli, l'armée française entra à Alger le 5 juillet 1830.

De ce jour, jusqu'au 22 juillet 1834, notre occupation en Algérie n'a pas un caractère bien défini. En réalité, on ne sait pas encore ce qu'on fera de la nouvelle conquête. Se contentera-t-on d'avoir châtié les corsaires et vengé l'injure faite à notre consul Deval par le dey Hussein? L'occupation subsistera-t-elle? Aucune résolution n'apparaît encore.

Pendant, même si elle ne doit être que provisoire, notre conquête a besoin d'être organisée. Des mesures sont prises à cet effet : ce sont les premiers textes de la législation algérienne.

I. — LES SOURCES DU DROIT.

Trois sources viennent former la législation de notre conquête. Ce sont, par ordre d'importance, les arrêtés du général en chef, les arrêtés de l'intendant civil, les ordonnances royales.

1^o Arrêtés du Général en chef. — On était en pays ennemi; la population civile se trouvait à la suite d'une armée en campagne. Le général en chef réunissait donc dans ses mains tous les pouvoirs civils et militaires. Aucune restriction, aucune réserve n'était apportée au droit qu'il avait de prendre les mesures qu'il jugerait nécessaires. Il puisait, dans les circonstances exceptionnelles de notre occupation, le pouvoir de prendre des arrêtés ayant force de loi.

C'est ainsi que, par arrêté du 6 juillet 1830, il institua une commission de gouvernement; par un autre, du 9 juin 1831, il régla la forme des conventions sous seing privé entre Européens et Indigènes.

2^o Arrêtés de l'intendant civil. — Une ordonnance du 1^{er} décembre 1831 sépara, prématurément, l'autorité civile de l'autorité militaire; elle laissa celle-ci au général en chef, et confia l'autre à un intendant civil, sorte de préfet, investi de pouvoirs indépendants et d'une grande liberté de décision. Cet intendant organisa un grand nombre de services et accomplit plusieurs réformes utiles, notamment pour la justice. Dans l'accomplissement de son œuvre, il se fit législateur et rendit de nombreux arrêtés organiques sur des matières concernant les institutions civiles de la colonie. — V. par exemple, l'arrêté du 12 septembre 1832 sur la police des ports; l'arrêté du 2 avril 1833 sur l'abatage des arbres. L'un d'eux eut une portée particulièrement grave, celui du 28 mai 1832, qui établit le régime hypothécaire pour les Européens et n'y soumit pas les Indigènes.

La légalité de ces différents arrêtés a été très contestée; assez tard, il faut le reconnaître (en 1850, 1868, 1879). La jurisprudence les a toujours reconnus légaux.

La Cour d'Alger, par deux arrêts, du 31 juillet 1850 et du 30 juillet 1851 (*Jurispr. Alg.*, 1850, 45; 1851, 41), a déclaré obligatoire l'arrêté du 28 mai 1832 sur le régime hypothécaire. — Par arrêt du 20 février 1868 (*Jurispr. Alg.*, 1868, 11), elle a reconnu la légalité de l'arrêté du 12 septembre 1832 sur la police des ports. — Enfin, la Cour de cassation (ch. crim.),

par arrêt du 2 décembre 1879, a rejeté la pourvoi formé contre un jugement du tribunal de Constantine du 22 août 1879 (*Jurispr. Alg.*, 1880, 12 et 34), qui avait consacré la validité de l'arrêté du 8 octobre 1832 sur la voirie. Le jugement précité donnait même à cet arrêté, qui avait été pris à un moment où nous ne possédions en Algérie qu'Alger et quelques ports de la Régence, une portée absolument générale, et n'hésitait pas à l'appliquer à la ville de Constantine (1).

L'intendant civil avait-il le droit de se faire ainsi législateur ? — L'ordonnance d'institution ne contient aucune disposition à cet égard ; l'intendant civil ne paraît avoir eu que les attributions des préfets, auxquels il a été du reste assimilé plus tard par l'ordonnance du 22 juillet 1834. Il ne pouvait puiser dans ces attributions le pouvoir de modifier, par exemple, le régime hypothécaire.

Et cependant, tous les auteurs sont unanimes à approuver la jurisprudence. A l'appui de sa solution, celle-ci a fourni deux arguments. — Elle fait d'abord observer que l'intendant civil, en prenant ces arrêtés, n'agissait que comme délégué du général en chef, dont les pouvoirs étaient absolus et sans limites. Il est à remarquer toutefois que cette délégation était sans doute tacite, car on n'en trouve pas trace dans le préambule des arrêtés. Rejetons donc cet argument, un peu osé. — Elle fait ensuite observer que l'équité la plus élémentaire exigeait le maintien de ces arrêtés. C'est bien là la seule raison qui imposait, pour ainsi dire, aux tribunaux la solution qu'ils ont donnée ; et cette raison est suffisante. Nous la trouvons formulée en termes singulièrement énergiques dans l'arrêt précité du 31 juillet 1850, relatif à l'arrêté sur le régime hypothécaire : « Attendu que les intendants civils ont eu le pouvoir de prendre cet arrêté, ... puisqu'ils l'ont exercé pendant de longues années sans contestation ; puisque l'autorité dont ils relevaient les a approuvés pendant leur gestion ; puisque, alors même qu'ils auraient agi sans titre, on a cru le contraire, on l'a cru généralement, on l'a cru pendant dix-huit

(1) « Attendu qu'on objecterait en vain que cet arrêté... a été pris par l'intendant civil en sa qualité d'administrateur de la ville et des environs d'Alger, et ne peut, en conséquence, s'appliquer en dehors de ces territoires, notamment à la ville de Constantine ; — Qu'en effet, cet arrêté a été pris dans un intérêt général, et qu'il ressort de son texte et de la pensée qui y a présidé, qu'il devait s'étendre à toutes les possessions françaises en Algérie ; — Qu'il faut donc décider qu'il est devenu exécutoire, ainsi que toutes les lois et ordonnances en vigueur, au fur et à mesure de la conquête, dans tous les territoires qui étaient soumis à cette conquête, et qu'il a aujourd'hui force obligatoire dans toute l'Algérie... »

ans, et que cette croyance générale a créé des intérêts qui, cimentés par une longue possession, ne sauraient être sacrifiés tout à coup sans injustice ni déloyauté (1)... » Qu'on se représente, en effet, la situation des intendants civils en 1831. Ils sont dans un pays où il faut tout organiser, absolument tout. Il n'y a pas eu de remise de services faite par le gouvernement du Dey. Ce n'était pas de Paris qu'on pouvait connaître en ce moment ce qu'il importait de faire sur cette terre, où nous étions installés depuis si peu de temps. Le désarroi le plus complet régnait dans l'administration; l'urgence des réformes était extrême. Les intendants civils seuls pouvaient prendre des mesures utiles. Leurs attributions étaient peu précises, assez mal définies. Ils ont cru avoir le droit, dans une pareille situation, de réglementer des matières dont personne ne se serait d'ailleurs occupé, s'ils ne l'avaient pas fait. Leurs réformes ont été accueillies avec reconnaissance; on ne s'est pas préoccupé de la délimitation exacte de leurs droits, et c'est sur cette bonne foi générale que les transactions les plus diverses se sont faites, les affaires les plus importantes conclues. Fallait-il, dans ces conditions, faire triompher rigoureusement les principes du droit strict? — « La validité et l'exécution des prescriptions contenues dans l'art. 10 de cet arrêté, écrit M. de Ménéville (*loc. cit.*), sont, il faut le reconnaître, une question de haute moralité, de bonne foi politique et publique. »

3^o *Ordonnances royales.* — Enfin, le roi pouvait, par voie d'ordonnances, modifier la législation de la nouvelle colonie. La charte constitutionnelle du 24 août 1830 disposait dans son art. 64 : « Les colonies sont régies par des lois particulières. » En exécution de ce texte, la loi du 24 avril 1833 sur le régime législatif des colonies, décida, dans son art. 25, que « les établissements français dans les Indes occidentales et en Afrique continueront à être régis par des ordonnances du roi. » Ce texte était incontestablement applicable à la nouvelle colonie africaine.

II. — LA PROMULGATION.

Les ordonnances royales concernant l'Algérie furent pro-

(1) Chose singulière, nous retrouverons en 1894, à quarante-quatre ans de distance, un langage identique à celui de l'arrêt dans la bouche de M. le gouverneur général Cambon défendant, devant le Sénat, la légalité de l'arrêt du gouverneur général du 9 septembre 1886 sur l'impôt *lezma*. (V. *infra*, p. 44).

mulguées, conformément au droit commun, dans le *Bulletin des lois*, suivant les prescriptions de l'ordonnance du 27 novembre 1816. Quant aux arrêtés du général en chef et de l'intendant civil, ils furent publiés au *Bulletin des actes du commandant en chef du corps expéditionnaire*, créé le 5 juillet 1830 (1). En outre, M. le baron Pichon, le premier intendant civil, créa, par arrêté du 8 février 1832, un journal appelé le *Moniteur algérien*. Cette feuille, quasi-officielle, avait pour but de donner une plus large publicité aux lois, ordonnances et actes du gouvernement qui intéresseraient l'Algérie, à tous les actes du gouvernement de la Régence, et aux avis des divers services militaires ou civils (2).

L'ensemble de toute cette organisation n'était, du reste, dans la pensée de ses auteurs, que provisoire. Le régime de l'occupation militaire ne devait pas durer. Mais, en 1833, on ne savait pas encore s'il finirait par la prise de possession définitive ou par l'évacuation. Cette dernière opinion était fortement soutenue par quelques publicistes, et le Parlement, déjà hostile à l'Algérie, voyait dans cette occupation une occasion de dépenses sans profit.

Au mois d'août 1833, le Gouvernement envoya en Afrique une commission de pairs de France et de députés, chargée d'étudier sur place les avantages et les inconvénients de notre occupation. La commission, après un séjour de deux mois, rédigea son rapport, qui fut soumis à une autre commission, présidée par M. le duc Decazes ; cette commission conclut au maintien de notre conquête, par 17 voix contre 2 (3). Un grand débat eut lieu à la Chambre lors de la discussion du rapport, en mars 1833. M. Hippolyte Passy réclama instamment l'évacuation. Mais quelques mois après cette discussion, une ordonnance royale du 22 juillet 1834 adopta les conclusions de la commission d'enquête, et décida que le général comte d'Erlon serait chargé, en qualité de *Gouverneur général*, de l'administration des possessions françaises dans le nord de l'Afrique.

C'est une deuxième période qui s'ouvre ; elle durera jusqu'au jour de la constitution de 1848.

(1) Ce recueil a été publié en un volume en 1843.

(2) Le *Moniteur algérien* a cessé de paraître le 30 septembre 1858, par suite de l'institution du ministère de l'Algérie et des colonies, et de la nouvelle réorganisation de l'administration algérienne.

(3) Procès-verbaux de la commission d'Afrique, 1834.

CHAPITRE DEUXIÈME

De l'ordonnance du 22 juillet 1834 à la constitution de 1848.

Dans l'histoire de l'Algérie, c'est la période la plus glorieuse ; c'est la lutte épique entre le maréchal Bugeaud et notre terrible ennemi, Abd-el-Kader (1).

Au point de vue du régime législatif, l'ordonnance du 22 juillet 1834 a la plus haute importance. Ce texte consacre en effet définitivement notre conquête, et fait passer l'Algérie de l'ère de l'occupation dans celle de la possession. Toutefois, la prise de possession définitive, irrévocable, ne sera prononcée réellement qu'en 1848. Jusqu'à ce jour, le gouvernement sera encore indécis sur le sort de notre conquête ; on parlera souvent aux Chambres d'occupation restreinte, et quelquefois même d'évacuation.

I. — LES SOURCES DU DROIT.

Dans cette deuxième période, on trouve les mêmes sources du droit que dans la première : ordonnances du roi ; arrêtés du gouverneur général remplaçant les arrêtés du général en chef ; arrêtés de l'intendant civil. Mais l'importance respective de ces sources a bien changé (2).

La première période nous a montré la prédominance des actes émanés d'autorités placées sur les lieux, du général en chef, de l'intendant civil, obligés d'organiser d'urgence un système approprié aux besoins spéciaux d'une situation toute particulière. La deuxième période va nous présenter, au contraire, la prédominance des ordonnances du pouvoir central : ce sont elles désormais qui régleront les points importants et généraux de l'organisation de l'Algérie, les questions secondaires et locales étant réservées aux arrêtés du gouverneur général. Cette constatation est importante à faire. Elle montre en effet le point de départ d'une lente, mais sûre évo-

(1) Il se rendit le 23 décembre 1847.

(2) Il est inexact de dire, comme le fait un considérant d'un jugement du tribunal supérieur d'Alger du 2 juin 1835 (*Jurisp. alg.* 1835, 11), que l'ordonnance du 22 juillet 1834 a fait cesser le régime des arrêtés pour lui substituer celui des ordonnances. Elle a changé l'importance respective de ces sources, c'est vrai ; mais le gouverneur général a pris de nombreux arrêtés, à côté des ordonnances rendues par le chef de l'État.

lution, qui va retirer peu à peu au gouverneur général ses pouvoirs, pour les transporter à l'autorité centrale, et finir ainsi par faire de lui un rouage administratif, sans initiative aucune, partant sans utilité (1).

Par ordre d'importance, nous étudierons : 1^o les ordonnances royales ; — 2^o les arrêtés du gouverneur général ; — 3^o les arrêtés de l'intendant civil.

1^o *Ordonnances royales.* — L'ordonnance du 22 juillet 1834, prise en exécution de l'art. 25 de la loi du 24 avril 1833, dispose ainsi dans son art. 4 : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les possessions françaises dans le nord de l'Afrique seront régies par nos ordonnances. » Cet article contient en faveur du roi une délégation régulière du pouvoir législatif. Le roi peut statuer législativement sur tout ce qui concerne l'Algérie. Il a le droit de faire de véritables lois pour la colonie. Lorsqu'il décide d'appliquer à l'Algérie une loi de la Métropole, il juge seul s'il doit l'appliquer dans son intégralité, ou s'il doit y apporter les restrictions que comportent les besoins particuliers de la colonie. Pourvu que son ordonnance soit revêtue des caractères extérieurs nécessaires à la validité des ordonnances en général, elle est légale et obligatoire ; aucune condition particulière n'est

(1) La raison de cette importance donnée aux ordonnances royales est mise en lumière dans un rapport présenté au roi sur l'ordonnance du 15 avril 1845. On y lit : « ... L'action du pouvoir se modifie nécessairement, selon les temps, les hommes et les lieux. La permanence de la législation ne convient qu'aux états définitivement constitués. Aussi la loi du 24 avril 1833 a-t-elle décidé que les établissements français en Algérie continueraient d'être régis par des ordonnances royales. Les difficultés et les incertitudes inhérentes à un pays inconnu et nouveau, la mobilité des choses, la soudaineté des besoins, l'imprévu, l'urgence, la guerre, l'éloignement exigèrent pendant longtemps qu'une grande latitude fût accordée à l'autorité locale. Dans l'intervalle, l'expérience a éclairé les faits ; l'ordre s'est fondé (*), des communications régulières et rapides ont effacé les distances ; et, si le régime des ordonnances est maintenu, l'administration peut du moins entrer dans la voie du progrès qui la rapproche davantage des règles et de la hiérarchie des pouvoirs. C'est à la faveur de ce progrès que les ordonnances s'étendront désormais à toutes les matières d'intérêt général... Ainsi disparaîtra de la législation de l'Algérie l'ordonnance du 5 juillet 1834, qui, faite pour une situation encore incertaine et difficile, serait aujourd'hui en désaccord avec celle mieux affermie et plus avancée qui lui a succédé. »

(*) Parler de l'ordre fondé, en 1845, dans l'année de la « Grande Insurrection », c'était se montrer un peu optimiste.

exigée pour l'Algérie : — Alger, 3 novembre 1873 (*Jurisp. Alg.* 1873, 53) ; Alger, 28 juin 1882 (*Bull. jud. alg.* 1882, 322).

C'est ainsi qu'il a pu, par ses ordonnances parfaitement légales des 10 août 1834, 28 février 1841, 26 septembre 1842 et 16 avril 1843, rendre applicables à la colonie, mais en les modifiant assez profondément, le code de procédure civile et les lois réglant le taux de la compétence des tribunaux civils et des tribunaux de commerce : Alger, 6 juillet 1882 (*Bull. jud. alg.* 1883, 24). — La cour d'Alger, par arrêt du 1^{er} juillet 1889 (*Rev. alg.* 1890. 2. 96) a cependant jugé que l'ordonnance du 16 avril 1843 n'avait pu modifier une disposition de procédure inscrite dans le code civil. Mais cette décision n'infirme en rien notre solution : la cour d'Alger n'avait pas en effet dans l'espèce à statuer sur la légalité de l'ordonnance de 1843 ; elle n'avait à trancher que la question de savoir si une ordonnance, réglemant exclusivement la procédure, avait pu modifier une disposition contenue dans le code civil (1).

L'ordonnance du 15 avril 1845 n'apporta aucun changement relatif aux ordonnances royales. Toutefois, le Conseil d'État devait intervenir dans l'appréciation des mesures « qui touchent le plus intimement à l'état et à la sécurité des personnes, ainsi que dans certaines matières qui affectent la politique générale du royaume (2) ». C'était une garantie nouvelle, donnée aux habitants de l'Algérie, ainsi dénommée pour la première fois dans les actes officiels.

2^o *Arrêtés du Gouverneur général.* — Dans cette deuxième période, les pouvoirs de législation du gouverneur général, assez largement fixés par l'ordonnance du 22 juillet 1834, reçurent de notables restrictions dans l'ordonnance du 15 avril 1845. Ici encore nous retrouvons cette évolution, que nous indiquions à propos des ordonnances, et qui consiste dans l'amointrissement successif des pouvoirs du gouverneur général au profit de l'autorité centrale. Nous distinguons donc, dans l'étude des arrêtés du gouverneur général, deux périodes : 1^o celle qui s'étend de l'ordonnance du 22 juillet 1834 à celle du 15 avril 1845 ; — 2^o celle qui va de cette dernière ordonnance à la constitution de 1848.

I. — *De l'ordonnance du 22 juillet 1834 à celle du 15 avril 1845.* — L'ordonnance du 22 juillet 1834 investit le gouverneur

(1) Nous retrouverons plus loin cette grave question de l'étendue exacte des pouvoirs du chef de l'état en notre matière, mais avec des éléments nouveaux de décision.

(2) Rapport précité sur l'ordonnance du 15 avril 1845.

du commandement général et de la haute administration des possessions françaises du nord de l'Afrique, et lui donna une délégation absolue en ce qui concerne les pouvoirs militaires et administratifs.

Cette délégation générale, ces attributions si étendues recevaient pourtant une grave restriction, quant au pouvoir législatif. Ce pouvoir restait, en principe, pleinement réservé au souverain, qui seul avait le droit de statuer par des ordonnances ayant un caractère législatif. Mais, même ici, une part très grande était faite à l'initiative du gouverneur général. En effet, aux termes de l'art. 5 de l'ordonnance précitée de 1834 : « Le gouverneur général prépare en conseil les projets d'ordonnance que réclame la situation du pays, et les transmet à notre ministre, secrétaire d'état de la guerre. Dans les cas extraordinaires et urgents, il peut, provisoirement et par voie d'arrêté, rendre exécutoires les dispositions contenues dans ces projets. »

Ainsi, dans ce système, le seul vraiment rationnel qui ait été appliqué à l'Algérie, le pouvoir législatif, en ce qui touche la colonie, restait, en principe, plein et entier à l'autorité centrale, au chef de l'état : c'était la part faite à la centralisation. Mais, par une déconcentration fort remarquable, le gouverneur général, placé sur les lieux, connaissant mieux que tout autre les besoins de la colonie, préparait ces ordonnances en conseil, et pouvait même, dans les cas *extraordinaires et urgents*, rendre *provisoirement* exécutoires les dispositions contenues dans ces projets.

Cette organisation, excellente à tous points de vue, car elle est la seule, nous le répétons, qui peut donner aux documents législatifs destinés à l'Algérie une préparation sérieuse et compétente, était, en outre, très simple dans sa formule et semblait ne devoir soulever en pratique aucune difficulté. Il suffisait au gouverneur général, pour rendre l'arrêté parfaitement légal, de mentionner : d'abord, le cas extraordinaire et urgent qui le motivait; ensuite, l'art. 5 de l'ordonnance de 1834.

Cependant, de nombreuses infractions ont été commises à ces principes, et cette fois, la jurisprudence, en présence de textes précis et de principes certains, s'est montrée, avec raison, plus sévère pour les arrêtés du gouverneur général qu'elle ne l'avait été pour ceux de l'intendant civil dans la première période.

Trois sortes d'infractions ont été relevées par la jurisprudence.

A) La première et la plus grave, c'est que les gouverneurs généraux ont très souvent exagéré la portée de la délégation qui leur était consentie par l'ordonnance de 1834. Ils ont cru que cette délégation leur avait accordé le plein exercice du pouvoir législatif, et ils ont pensé qu'ils avaient le droit d'édicter des prescriptions et des défenses sur un fait non prohibé par la loi, ou de le soumettre à une pénalité non autorisée par la législation existante ; d'édicter, par exemple, des peines correctionnelles, d'amende, de saisie de denrées et de confiscation, et même d'emprisonnement.

La jurisprudence a refusé de reconnaître à ces arrêtés, pris en dehors des pouvoirs du gouverneur général, une force obligatoire. — C'est ainsi que, par arrêt du 15 juillet 1854 (*Jurispr. Alg.*, 1854, 49), la cour de cassation (ch. crim.) a déclaré illégal et non obligatoire l'arrêt du gouverneur général du 22 septembre 1843 qui, dans ses art. 7 et 8, défendait de recevoir ou d'employer un domestique, s'il n'était pas porteur d'un livret, et qui punissait d'une amende de 5 à 15 francs la contravention à cette prohibition, — « cet arrêté édictant une peine non autorisée, pour le fait poursuivi, par la législation existante, et portant des prescriptions et des défenses sur un objet que la loi a laissé jusqu'à ce jour en dehors de ses prévisions ».

Par autre arrêt du 15 février 1855 (*Jurispr. Alg.*, 1855, 14), la même chambre de la cour suprême a déclaré non obligatoire pour les tribunaux la peine de la confiscation, prononcée par l'arrêt du 28 juillet 1842 sur la police des marchés, pour les objets mis en vente en contravention des prescriptions de l'art. 8 dudit arrêté, — « la confiscation ne pouvant être prononcée que dans les cas déterminés par la loi. » Mais, par le même arrêt, elle déclarait, au contraire, obligatoire l'interdiction, portée en l'art. 2 dudit arrêté, de la vente en public et du stationnement des objets qui y sont énumérés, en dehors des marchés ou des emplacements désignés à cet effet, — « cette disposition ayant été prise par le gouverneur général dans les limites de l'ordonnance de 1834, qui l'investissait de tous pouvoirs administratifs, même ceux de police municipale. » (1).

Enfin, la chambre criminelle a encore déclaré, dans son arrêt du 10 septembre 1857 (*Jurispr. Alg.*, 1857, 33), illégale et non obligatoire la peine de la confiscation édictée par l'art. 11

(1) V. sur ce dernier point, trib. d'Alger, 18 juin 1877, et trib. de police d'Alger, 21 mars 1878 (*Bull. jud. alg.*, 1877, 264, et 1878, 221).

de l'arrêté du gouverneur général du 6 janvier 1845, relatif à la mise en vente par les boulangers de pains d'un poids inférieur au poids fixé, — « le droit de créer des peines non édictées par le code pénal ne pouvant appartenir qu'au pouvoir législatif réservé, pour l'Algérie, au chef de l'état. » Elle n'a reconnu à cet arrêté que le caractère d'un règlement fait par l'autorité administrative, qui ne peut trouver de sanction que dans l'art. 471, § 15 C. pén. — V. dans le même sens, Alger, 25 juillet 1857 (*Jurispr. Alg.*, 1857, 30).

B) Un deuxième genre d'infractions consiste en ce que plusieurs arrêtés ne mentionnent, ni la cause d'urgence, qui permettait au gouverneur général de les rendre provisoirement exécutoires, ni l'art. 5 de l'ordonnance de 1834. M. de Ménerville (*loc. cit.*) cite les suivants : arrêtés du 8 mars 1836 sur les eaux ; du 8 avril 1844 sur les bois et forêts ; du 21 août 1844 sur l'abatage des arbres ; du 17 octobre 1844 sur les chevriers ; du 24 juin 1845 sur le lestage dans le port d'Alger.

Aucune décision judiciaire, à notre connaissance, n'a relevé l'illégalité de ces différents arrêtés.

C) D'autres arrêtés de la même époque contiennent enfin une troisième sorte d'infractions. Ils renferment bien la formule « Vu l'urgence », mais ne visent pas l'art. 5 de l'ordonnance de 1834. Parmi eux, on peut citer notamment ceux du 24 août 1838 sur les ports ; du 28 juillet 1842 sur les droits d'abatage ; du 23 septembre 1843 sur les domestiques et ouvriers ; du 12 mars 1844 sur les transactions immobilières.

La Cour de cassation (ch. crim.), par arrêt du 15 juillet 1854 (*Jurispr. Alg.* 1854, 49) a décidé que l'arrêté du 22 septembre 1843, ainsi motivé, avait été pris hors des cas extraordinaires qui, seuls, donnaient ouverture aux pouvoirs du gouverneur général, et l'a considéré de ce chef comme illégal.

La Cour d'Alger, par arrêt du 25 juillet 1857 (*Jurispr. Alg.* 1857, 30), a également décidé que l'arrêté du 28 juillet 1842, visant dans son préambule les ordonnances et arrêtés spéciaux à la matière, mais nullement l'art. 5 de l'ordonnance de 1834, n'avait pas été pris dans un cas extraordinaire et urgent. Elle ne le déclara pas cependant illégal, mais elle ne lui reconnut d'autre caractère que celui d'un règlement fait par l'autorité administrative, dont l'infraction tombait sous l'application de l'art. 471 § 15 C. pén., et dont la connaissance appartenait aux tribunaux de simple police ; et,

partant, elle dit non obligatoires les dispositions pénales qu'il prononçait.

Cette même Cour a cependant admis la légalité de l'arrêté du 24 août 1838, entaché de la même irrégularité, par ce motif assez singulier, que cet arrêté, n'étant qu'interprétatif de celui de l'intendant civil du 12 septembre 1832, on ne pouvait en contester la légalité, puisqu'il ne faisait que modifier et interpréter un arrêté antérieur, parfaitement légal.

En résumé, lorsque les arrêtés du gouverneur général portent la double mention, de l'urgence et de l'art. 5 de l'ordonnance de 1834, et que d'autre part ils n'empiètent pas sur le domaine du pouvoir législatif réservé au chef de l'état, ces arrêtés sont pris dans les limites des attributions du gouverneur général, sont légaux et obligatoires, et leur exécution doit être maintenue par les tribunaux (1).

Du reste, la jurisprudence a toujours reconnu que le gouverneur général était investi d'une manière absolue du droit d'apprécier les circonstances dans lesquelles il y avait lieu pour lui d'user de la faculté accordée par l'art. 5 de l'ordonnance de 1834; qu'il n'appartenait pas aux tribunaux de l'ordre judiciaire de s'immiscer dans cette appréciation; qu'ils n'avaient pas le droit de critiquer les motifs extraordinaires et d'urgence en vertu desquels un arrêté avait été pris; et qu'ils devaient assurer l'exécution de cet arrêté, légalement pris, jusqu'à ce qu'il ait été réformé par l'autorité supérieure. — Alger, 6 septembre 1856 (*Jurispr. alg.* 1856, 27); Cass. (crim.), 9 janvier 1857 (*Jurispr. alg.* 1857, 1); trib. d'Alger, 18 juin 1877 (*Bull. jud. alg.* 1877, 264); trib. de police d'Alger, 21 mars 1878 (*Bull. jud. alg.* 1878, 221).

Parmi les arrêtés qui remplissent ces conditions de légalité, M. de Ménerville (*loc. cit.*) en cite quelques-uns, qui prononcent des peines d'amende et d'emprisonnement: arrêtés du 30 mars 1835 sur les brocanteurs, du 16 août 1836 sur la voirie, du 11 juillet 1838 sur les bois et forêts, du 24 mars 1841 sur l'achat des effets militaires, du 14 juin 1841 sur le droit d'expulsion de la colonie réservé au gouverneur général. Plusieurs autres arrêtés, aussi réguliers, règlent seulement des

(1) C'est ce que nous semble exiger l'application exacte des principes. M. de Ménerville se montre moins rigoureux; il estime légaux les arrêtés qui visent seulement l'art. 5 de l'ordonnance, sans indiquer spécialement la cause d'urgence. Dans le même sens, jugement du trib. d'Alger du 18 juin 1877 et jugement du trib. de police d'Alger du 21 mars 1878 (*Bull. jud. alg.* 1877, 264; 1878, 224).

matières administratives, sans édicter aucune pénalité, tels que les divers arrêtés concernant les actes sous seing privé, l'expropriation, la juridiction des commandants de place, le séquestre, etc.

II. — *De l'ordonnance du 15 avril 1845 à la constitution de 1848.* — L'ordonnance du 15 avril 1845 réglementa très minutieusement l'organisation générale de l'Algérie, avec une précision qui avait manqué jusqu'alors aux textes relatifs à cette question.

En principe, le gouverneur général conservait le droit de prendre des arrêtés dans les cas urgents et imprévus ; mais l'ordonnance précisait ses pouvoirs, et restreignait assez étroitement cette délégation législative, qu'elle paraissait lui laisser à regret.

L'art. 2 de l'ordonnance dit : « Dans les cas imprévus, où l'ordre et la sécurité publiques seraient gravement intéressés, le gouverneur général prend, par voie d'arrêté, les mesures jugées nécessaires. Il en rend compte immédiatement à notre ministre de la guerre. »

Art. 3. — « L'arrêté rendu extraordinairement par le gouverneur général dans les cas prévus par l'art. 2 est exécutoire aussitôt après sa promulgation. Si le ministre de la guerre refuse son approbation, ou si, dans les trois mois de la date dudit arrêté, l'acte ministériel qui le ratifie n'a pas été publié au *Bulletin Officiel des actes du gouvernement de l'Algérie*, l'arrêté est considéré comme abrogé et demeure nul et sans effet ».

Ainsi, pour que le gouverneur général puisse prendre un arrêté dans le domaine législatif, il ne faut plus seulement que le cas soit extraordinaire et urgent ; il faut que le cas soit *imprévu*, que l'ordre et la sécurité publiques soient *gravement intéressés*. En outre, le gouverneur doit rendre compte *immédiatement* de son arrêté à son chef hiérarchique, le ministre de la guerre, qui peut ne pas le ratifier, qui peut même l'abroger implicitement, tacitement, en ne publiant pas l'acte ministériel qui le ratifie, dans les trois mois de la date de l'arrêté. On voit le luxe de précautions, l'accumulation d'épithètes destinées à préciser soigneusement ces pouvoirs extraordinaires laissés au gouverneur général. On sent que l'idée de l'assimilation flotte déjà dans l'air ; elle se précise peu à peu ; trois ans plus tard, en 1848, elle sera consacrée législativement, et on prononcera l'assimilation de l'Algérie à la France, dix-huit ans après la conquête, au lendemain de la reddition d'Abd-el-Kader !

A partir de cette ordonnance, l'arrêté du gouverneur général, pour être légal et obligatoire, devait remplir les quatre conditions suivantes : 1° être motivé par un cas imprévu où l'ordre et la sécurité publiques étaient gravement intéressés ; — 2° être transmis immédiatement par le gouverneur au ministre de la guerre ; — 3° être revêtu de l'approbation ministérielle ; — 4° enfin, cette approbation devait être publiée au *Bulletin Officiel des actes du gouvernement de l'Algérie*, dans les trois mois de la date de l'arrêté.

C'était trop exiger, et le vice de cette réglementation minutieuse apparut bientôt. Dans les graves événements de 1848, l'attention se détourna quelque peu de l'Algérie. L'approbation ministérielle ne fut ni donnée, ni publiée dans les trois mois pour certains arrêtés du gouverneur général, qui avaient été pris cependant dans des cas imprévus et extraordinaires. Ils devaient donc être considérés comme abrogés de plein droit, et, d'après M. de Ménerville (*loc. cit.*), la Cour d'Alger aurait, à différentes reprises, prononcé l'illégalité de certains d'entre eux (1). M. de Ménerville fait d'ailleurs remarquer que ces arrêtés ont été pour la plupart remplacés par une législation nouvelle et plus complète sur la matière ; que d'autres, nés des besoins du moment, sont tombés en désuétude ; que si quelques-uns enfin continuent à être exécutés, ils se rapportent spécialement à l'organisation de certains services. Sans doute, ces considérations pratiques atténuent les critiques que soulève un pareil système. Mais, malgré tout, il est permis de regretter qu'une simple omission, souvent involontaire, ait pu ainsi paralyser l'exécution de décisions parfois de la plus haute importance, et apporter peut-être de graves perturbations dans l'accomplissement des ordres du gouverneur général.

III. — *Arrêtés de l'intendant civil.* — On a vu, dans la première période, la part active prise par l'intendant civil dans l'organisation de l'Algérie, et les larges pouvoirs que l'ordonnance de 1831 lui avait donnés, et qu'il se donna lui-même.

Ces pouvoirs sont notablement réduits par les arrêtés ministériels du 1^{er} septembre 1834 et du 2 août 1836.

(1) M. de Ménerville se borne à cette affirmation ; il n'indique pas de documents de jurisprudence. Pour notre part, nous n'avons pu trouver aucune décision sur cette question. — Parmi ces arrêtés, M. de Ménerville indique les arrêtés, du 9 mai 1846 sur la justice, du 16 avril 1848 sur les avocats, du 12 juin 1848 sur les armes, du 17 et du 29 juillet 1848 sur les défenseurs.

L'art. 25 de l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1834 dispose : « L'intendant civil a, sous les ordres du gouverneur général, la direction de toutes les parties de l'administration civile. Ses attributions sont celles d'un préfet de France. » D'autre part, d'après les dispositions combinées des art. 18 et 26 de cet arrêté, 12 et 17 de l'arrêté du 2 août 1836, et l'ensemble des prescriptions relatives à ses attributions et à celles du gouverneur général, l'intendant civil, en matière de législation, était simplement chargé de préparer les projets d'arrêtés et les règlements intéressant l'administration civile. Aucun arrêté, même ceux de police municipale, ne pouvait émaner de lui ; seul le gouverneur général avait qualité pour les prendre, investi qu'il était de tous les pouvoirs administratifs, concentrant entre ses mains même les pouvoirs municipaux. — Dans ce sens, Cass. (crim.), 17 novembre 1849 (*Jurispr. Alg.*, 1849, 21) ; et les jugements précités du tribunal d'Alger du 18 juin 1877 et du tribunal de police d'Alger du 21 mars 1878 (*Bull. jud. alg.*, 1877, 264 ; 1878, 221).

Cependant, un grand nombre d'arrêtés furent pris encore par l'intendant civil ou les directeurs de l'intérieur qui le remplacèrent, soit en vertu d'une délégation expresse indiquée quelquefois en tête de l'arrêté, soit même en vertu d'une délégation verbale et tacite. Ces arrêtés peuvent se diviser en trois catégories : les uns n'édicte que la pénalité prévue à l'art. 471, § 15. C. pén. ; d'autres, celle des art. 457 et 479 C. pén. ; d'autres enfin, des peines correctionnelles. Il est évident que ces derniers ne pouvaient être reconnus obligatoires, en ce qui concernait la pénalité. Et cependant, non seulement il n'apparaît pas qu'aucune réclamation ait été apportée à leur exécution, mais encore la Cour de cassation (ch. crim.) semble avoir reconnu implicitement la validité de ces arrêtés par un arrêt du 14 juillet 1860 (*Jurispr. Alg.*, 1860, 37), cassant un arrêt de la cour d'Alger du 2 juin 1860 (*Jurispr. Alg.*, 1860, 29).

En 1848, les intendants civils disparaîtront ; on est heureux de ne plus les rencontrer dans l'organisation législative de l'Algérie.

II. — DE LA PROMULGATION.

L'ordonnance du 22 juillet 1834 ne s'était pas préoccupée de la façon dont seraient promulgués les actes législatifs concernant l'Algérie. A défaut donc d'organisation spéciale, on suivit les errements antérieurs. Les ordonnances royales étaient promulguées au *Bulletin des lois* ; les arrêtés du gou-

verneur général et de l'intendant civil étaient publiés, soit au moyen d'affiches, soit par insertion au *Moniteur Algérien*, créé, comme on l'a vu, en 1832.

L'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1834 décida, dans son art. 18 : « Le gouverneur promulgue les lois, et publie les ordonnances, arrêtés et règlements. »

Ce texte, par ces mots « promulgue les lois », donnait au gouverneur général le droit de rendre applicables et exécutoires en Algérie les lois en vigueur dans la Métropole. Le gouverneur pouvait prononcer ainsi à son gré l'assimilation législative de l'Algérie à la Métropole ; il était juge de l'opportunité de l'application de telle loi française à la colonie.

Un pouvoir aussi exorbitant ne comportait-il aucune restriction ? — On a vu qu'en principe, l'ordonnance du 22 juillet 1834 avait réservé au roi l'exercice du pouvoir législatif en matière algérienne, ne déléguant ce pouvoir au gouverneur général que dans les cas extraordinaires et urgents. Or, c'était faire évidemment œuvre de législateur que de déclarer applicable à l'Algérie une loi faite exclusivement pour la Métropole. Aussi, sommes-nous assez enclins à penser que le gouverneur général ne pouvait exercer ce droit que dans les formes prescrites à l'art. 5 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 : il ne pouvait déclarer applicable à l'Algérie une loi de la Métropole que dans les cas extraordinaires et urgents ; hors ces cas, ce droit appartenait au chef de l'état seul. Sans doute, l'arrêté de 1834 ne contenait aucune restriction au pouvoir du gouverneur ; mais cet arrêté n'était venu que développer et compléter l'ordonnance du 22 juillet 1834, en fixant d'une façon plus précise les attributions du gouverneur général : nous croyons que, pour l'interpréter, on devait se reporter à cette ordonnance.

C'est dans ce sens qu'avait jugé tout d'abord le tribunal supérieur d'Alger, le 2 juin 1835 (*Jurispr. Alg.* 1835, 11), en déclarant que le droit de promulguer, pour le gouverneur général, devait être exercé dans les formes de l'art. 5 de l'ordonnance du 22 juillet 1834. Sur pourvoi, la Cour de cassation (ch. crim.) cassa cette décision, par arrêt du 21 mai 1836 (*Jurispr. Alg.* 1836, 12), pour fausse application de l'art. 5 précité, et reconnut au gouverneur le droit exclusif de promulgation des lois métropolitaines dans la colonie, sans aucune restriction. A la suite de cet arrêt, le tribunal supérieur d'Alger, par sa décision du 2 février 1841 (*Jurispr. Alg.* 1841, 1), abandonna sa jurisprudence pour se ranger à celle de la Cour de cassation.

Mais l'arrêté ministériel de 1834 n'avait rien décidé au sujet du mode matériel de promulgation ; à cet égard, on restait donc dans le *statu quo* antérieur.

Enfin, un arrêté du gouverneur général du 20 octobre 1834 vint créer un recueil spécial, intitulé *Bulletin officiel des actes du gouvernement*, et fixer les délais de distance de la promulgation.

« Voulant déterminer le mode de publication des actes » émanés de nous ou des différents chefs de service, qui » concourent à l'administration du pays, et fixer d'une » manière invariable l'époque à partir de laquelle ces actes » deviendront obligatoires pour chacun, dans chaque localité :

» Art. 1^{er}. — Les actes susmentionnés seront publiés dans un recueil spécial intitulé *Bulletin officiel des actes du gouvernement*.

» Art. 2. — Les actes du gouvernement deviendront obligatoires à Alger, à Bône, à Bougie, à Mostaganem et à Oran, ainsi que dans toute l'étendue du territoire dépendant de chacune de ces localités et soumis à la domination française, le troisième jour après la réception du *Bulletin officiel* dans les bureaux de l'intendant civil, du sous-intendant ou du commissaire du roi pour les services civils. »

Il importe de se bien fixer sur le caractère exact de ce nouveau recueil. Le préambule détermine quels textes spéciaux doivent seuls y être publiés : ce sont les actes émanés du gouverneur général et des différents chefs de service qui concourent à l'administration du pays. L'art. 1^{er} dit expressément, que ne seront publiés dans le *Bulletin officiel* que les actes émanés des autorités énumérées dans le préambule. Par conséquent, rien n'est changé au mode de promulgation des ordonnances royales, qui ne deviennent exécutoires que par leur insertion dans le *Bulletin des lois*, et après les délais fixés par l'ordonnance du 27 novembre 1816 ; le *Bulletin officiel* n'est créé que pour publier les actes émanés du gouverneur et des différents chefs des services de l'Algérie, c'est-à-dire, à cette époque, l'intendant civil, le directeur des finances, etc. C'est ainsi, du reste, que l'entendit l'administration métropolitaine ; les ordonnances royales continuèrent à être promulguées au *Bulletin des lois*, et si elles furent ensuite insérées au *Bulletin officiel*, ce ne fut que pour leur donner un supplément de publicité (1). Le *Bulletin officiel* nous semble donc, non pas un mode de publication devant rem-

(1) C'est ainsi, par exemple, que les ordonnances du 26 décembre 1842

placer pour l'Algérie le *Bulletin des lois*, mais tout simplement un recueil destiné à promulguer les actes des autorités locales, une sorte de bulletin analogue à ce qu'est aujourd'hui le *Bulletin du ministère de l'instruction publique*, par exemple.

Nous ne saurions donc adhérer à la jurisprudence qui s'est établie au sujet de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844 sur la propriété en Algérie. Cette ordonnance a été promulguée au n° 11539 (IX. MCXL) du *Bulletin des lois*, reçu au ministère de la justice le 4 du même mois (art. 2 de l'ord. du 27 novembre 1816). Elle n'était donc exécutoire en Algérie qu'après les délais de distance fixés par les art. 2 et 3 de ladite ordonnance de 1816. Il n'y avait nullement à s'occuper de la publication faite au *Bulletin officiel*, ce bulletin ne devant, nous le répétons, ne promulguer que les actes émanés du gouverneur général et des différents chefs de service de l'administration de l'Algérie. Or, il ne peut venir à l'esprit de personne, nous le supposons, que le roi fut compris sous cette dénomination de « chef de service » !

Malgré ces raisons, la Cour d'Alger, faisant sienne la formule du jugement frappé d'appel, déclara, par son arrêt du 22 mars 1859 (*Jurispr. alg.* 1859, 15), que le gouverneur promulgue les ordonnances en Algérie, et que la promulgation résulte de l'insertion au *Bulletin officiel* (1). Elle décida, par conséquent, que l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844, n'ayant été insérée au *Bulletin officiel* que le 21 du même mois, n'était devenue exécutoire que le 23. Cette opinion fut reprise par la Cour de cassation (ch. civ.), à laquelle avait été déféré cet arrêt, dans deux décisions des 10 décembre 1861 et 21 avril 1863 (*Jurispr. alg.* 1861, 67 ; 1863, 13), et reproduite enfin par la Cour d'Aix, devant laquelle avait été renvoyée la cause après deux pourvois successifs : arrêt du 3 mars 1864 (*Jurispr. alg.* 1864, 11). Il est à remarquer du reste que, même en adoptant le système de la Cour de cassation, sa solution n'était pas rigoureusement exacte. L'ordonnance avait été insérée au *Bulletin officiel* reçu le 21 octobre dans les bureaux de l'intendant civil ; elle ne devenait obligatoire que le troisième jour

sur les successions vacantes, du 16 avril 1843 sur la procédure civile, du 14 juillet 1844 sur l'instruction publique, du 30 novembre 1844 sur l'organisation de la justice, furent promulguées au *Bulletin des lois* et publiées ensuite au *Bulletin officiel*.

(1) Cette formule était certes exacte au moment où la Cour l'appliquait (1859) ; mais elle ne l'était que depuis l'ordonnance du 15 avril 1845. On ne pouvait donc l'appliquer à l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844, sans violer le principe de la non-rétroactivité des lois.

après cette réception, c'est-à-dire le 24 octobre et non le 23. Telle est la solution d'un arrêt de la Cour d'Alger (1), du 28 janvier 1850 (*Jurispr. alg.* 1850. 5), qui avait adopté au surplus le même point de départ que les décisions précitées (2).

La grande ordonnance du 15 avril 1845, qui réorganisait complètement l'Algérie, s'occupa aussi de la promulgation. Cette ordonnance, visiblement inspirée à cet égard de l'arrêté du 20 octobre 1834, dispose dans son art. 4 : « Nos ordonnances et tous actes du gouvernement sont rendus exécutoires en Algérie par la promulgation qui en sera faite conformément aux règles ci-après établies » (3).

Sur ce texte, deux observations s'imposent. — D'abord, l'ordonnance déclare que la promulgation des ordonnances (spéciales à l'Algérie évidemment) sera désormais faite par l'insertion au *Bulletin Officiel*. Dans cette adjonction du mot « ordonnances », que nous ne lisions pas dans l'arrêté du 20 octobre 1834, nous trouvons un argument nouveau à l'appui du système que nous soutenions tout à l'heure sur la promulgation des ordonnances royales. — En second lieu, par ces mots « tous actes du gouvernement », il s'agit des actes du gouvernement de l'Algérie, et non pas des actes du gouvernement métropolitain. L'ordonnance vient, en effet, de déterminer, dans ses art. 1, 2 et 3, par quels actes l'Algérie est régie; elle s'occupe ensuite, dans son art. 4, de la question de savoir comment ces actes seront promulgués. Ces mots « actes du gouvernement », qui ont été pris du reste dans l'art. 2 de l'arrêté précité de 1834, que nous retrouvons dans le titre même du *Bulletin officiel* (Bulletin officiel des actes du gouvernement), ne doivent s'entendre que des actes du gouvernement de l'Algérie.

L'art. 5 de l'ordonnance est ainsi conçu : « La promulgation résulte de l'insertion au Bulletin officiel des actes du gouvernement de l'Algérie ». Les art. 6, 7, 8 et 9 règlent la tenue du *Bulletin officiel* et les délais de distance pour la promulgation.

(1) L'arrêt dit que le *Bulletin officiel* avait été reçu et visé à la *direction de l'intérieur*. Nous faisons ici la même observation qu'à la note précédente. L'ordonnance sur la propriété est de 1844 ; la direction de l'intérieur a été créée par l'ordonnance du 15 avril 1845. Comment l'ordonnance de 1844 a-t-elle pu être visée à un service qui n'existait pas encore ?

(2) On nous pardonnera cette longue discussion, qui peut paraître oiseuse. Nous aurons l'occasion d'en faire usage dans la grave question de la promulgation des lois françaises applicables à l'Algérie.

(3) La même formule est répétée à l'art. 33.

En résumé, l'insertion au *Bulletin officiel* valait désormais promulgation pour : 1^o les ordonnances royales spéciales à l'Algérie (c'est l'innovation de l'ordonnance de 1845) ; 2^o les actes du gouvernement de l'Algérie (c'est le maintien du régime de l'arrêté ministériel de 1834).

CHAPITRE TROISIÈME

De la Constitution de 1848 au décret du 24 juin 1858.

La Constitution de 1848 bouleversa entièrement l'organisation politique de l'Algérie. Elle vint réaliser une formule courante dans la Métropole : « L'Algérie n'est pas une colonie, ce n'est que le prolongement de la France. »

Cette assimilation avait lieu, avons-nous fait déjà remarquer, au lendemain de la reddition d'Abd-el-Kader. Nous n'en avions pas fini, du reste, encore avec les grandes insurrections ; jusqu'en 1857 il faudra guerroyer contre les tribus, et ce n'est qu'à cette date que Fort-National, alors Fort-Napoléon, le nid d'aigle de la Kabylie, tombera entre nos mains. On voit combien prématurée était cette assimilation.

Quoi qu'il en soit, aux termes de l'article 109 de la Constitution de 1848 : « Le territoire de l'Algérie est déclaré territoire français ». L'Algérie fut divisée en trois départements ; on donna à chacun d'eux un préfet, qui correspondait directement avec le ministre de la guerre, chargé des affaires algériennes ; enfin, certains services (les cultes, la justice, l'instruction publique, les douanes, l'enregistrement, les domaines et les contributions) furent rattachés purement et simplement aux ministères dont ces services relèvent dans la Métropole.

Après cela, il ne restait plus rationnellement qu'à supprimer le gouverneur général. On le conserva cependant, par habitude sans doute : c'est la seule raison qu'on puisse donner. Habitude coûteuse, constatons-le.

I. — LES SOURCES DU DROIT.

Dans cette période, nous n'avons plus à nous préoccuper des arrêtés de l'intendant civil, supprimé. Nous n'aurions donc que deux sources à étudier, les actes du pouvoir central et les arrêtés du gouverneur général, si la constitution de

1852 n'était venu créer une source nouvelle de législation algérienne, le sénatus-consulte. Suivant l'ordre chronologique, nous étudierons en premier lieu les actes du pouvoir central, ensuite les arrêtés du Gouverneur général, enfin les sénatus-consultes.

1^o Actes du pouvoir central. — L'article 109 de la constitution porte en lui-même la condamnation du système qu'il venait d'inaugurer. Après l'assimilation complète de l'Algérie à la Métropole, il semble qu'on ne doive plus désormais rencontrer de régime législatif spécial à l'Algérie ; les départements algériens devaient être soumis au même régime que la Métropole. Il n'en est rien. L'article 109 de la constitution dit : « Le territoire de l'Algérie... sera régi par des *lois particulières*, jusqu'à ce qu'une loi spéciale le place sous le régime de la présente constitution ».

Que signifiaient exactement ces mots « lois particulières ? »

Remarquons la similitude de la formule de cet art. 109 avec celle de l'art. 64 de la charte constitutionnelle de 1830 : « Les colonies sont régies par des lois particulières. » Nous avons vu comment ces mots avaient été interprétés dans la pratique législative : ils indiquaient tout simplement que l'Algérie n'était pas placée sous le régime des lois générales de la Métropole, mais ils laissaient subsister intacte la question de savoir si ces lois spéciales devaient émaner du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. Sous la charte de 1830, l'Algérie avait été régie par des ordonnances ; après la constitution de 1848, elle continue à rester soumise au régime des décrets. Et cela fut d'autant plus légal, que l'art. 109 de la constitution de 1848, pas plus que l'art. 64 de la charte de 1830, n'impliquait pas nécessairement que les distinctions constitutionnelles entre la loi et le décret fussent applicables à l'Algérie, puisque ce même art. 109 prenait la précaution d'ajouter que l'Algérie serait soumise à ces lois particulières « jusqu'à ce qu'elle soit placée sous le régime de la présente constitution (1). » L'art. 25 de la loi du 24 avril 1833 restait

(1) On trouve la confirmation de cette opinion dans le rapport présenté le 22 décembre 1848 par le ministre de la guerre au chef du pouvoir exécutif : « L'Algérie est appelée, par la constitution nouvelle, à recevoir un régime légal nouveau. Il importe dès lors de préciser la ligne de démarcation entre les attributions qui seront départies au pouvoir législatif, et celles qui sont du domaine du pouvoir exécutif. » S'il s'était agi d'établir le droit commun en matière de régime législatif algérien, il n'eût pas été nécessaire de préciser une ligne de démarcation, que la constitution avait déjà fixée d'une façon certaine dans la Métropole.

donc incontestablement en vigueur, même après la constitution de 1848, et aucune loi promulguée sous l'empire de cette constitution ne vint retirer au chef du gouvernement le pouvoir de statuer législativement en matière algérienne, que lui avait confié le dit art. 25 (1).

Il n'y eut dans cette période qu'une seule *loi*, faite spécialement pour l'Algérie, celle du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété (2). Le gouvernement continua à employer le décret pour légiférer en matière algérienne (3).

La constitutionnalité des décrets rendus par le chef de l'état de 1848 à 1852 a été toujours consacrée par la jurisprudence.

En 1849, le gouvernement avait résolu de revenir au système de la liberté de l'intérêt conventionnel, seul susceptible d'attirer les capitaux en Algérie, qui avait été proclamé par l'ordonnance du 7 décembre 1835, mais aboli par l'arrêté du 4 novembre 1848. On se demandait, assez embarrassé, si on pouvait, en présence de l'art. 109, rétablir la liberté de l'intérêt sans recourir au pouvoir législatif. Le Conseil d'État fut consulté, et le 31 octobre 1849, il donna son avis en ces termes.

Le Conseil d'État est d'avis : — 1^o Que, tant qu'une loi ne sera pas intervenue pour régler l'interprétation de l'art. 109 et déterminer les matières qui seront en Algérie du domaine du pouvoir exécutif, il appartient au gouvernement de statuer par des décrets, selon le cas et d'après les circonstances, sur une partie des questions qui se présenteront, se réservant la loi pour celles dont l'importance réclamerait spécialement une solution législative (4); — 2^o Qu'on ne peut refuser ce droit

(1) V. sur cette question un arrêt, remarquablement motivé, de la Cour d'Alger, du 28 juin 1882 (*Bull. jud. Alg.* 1882. 322).

(2) Nous trouvons bien aussi dans cette période une loi du 11 janvier 1851 sur le régime commercial de l'Algérie, et une autre du 4 août 1851, qui autorise la création de la Banque de l'Algérie; mais ces textes ne sont pas, à proprement parler, des textes spéciaux à l'Algérie. Ils avaient pour objet de régler des intérêts communs à l'Algérie et à la Métropole, et s'appliquaient aussi bien sur la terre de la France que sur celle de l'Algérie.

(3) M. Béquet (*op. cit.*) justifie ce fait, en disant que la Constitution de 1852 abrogea celle de 1848; mais cette explication ne suffit pas pour justifier la légalité des décrets rendus de 1848 à 1852.

(4) Nous verrons que la pratique gouvernementale d'aujourd'hui a repris la distinction que formulait le Conseil d'État, et qu'on tend de plus en plus, à l'heure actuelle, à réserver au pouvoir législatif seul le règlement des questions particulièrement graves, qui intéressent l'Algérie.

au gouvernement, sans exposer l'Algérie à être privée, pendant un délai indéterminé, de toutes les améliorations à introduire dans les règlements qui la concernent ; — 3° Que le projet de décret, à l'occasion duquel le Conseil d'État est consulté, tend à rapporter un acte du pouvoir exécutif, qui n'a pas été rendu dans les formes de la loi, et que les circonstances exposées par le ministre de la guerre constatent que ce décret est urgent. »

La Cour d'Alger reconnut également que, l'art. 109 étant une disposition de pure expectative, qui ne pouvait, avant d'être réalisée, apporter aucune modification à la législation en vigueur, le chef du pouvoir exécutif s'était conformé à l'esprit de la constitution et n'avait porté aucune atteinte à la division des pouvoirs de l'état, en reproduisant textuellement, dans son arrêté du 28 novembre 1848, les dispositions de la loi du 28 juillet 1848 sur les sociétés secrètes : Alger, 17 décembre 1850 et 22 février 1851 (*Jurispr. Alg.*, 1850, 73 et 1851, 9).

2° *Arrêtés du gouverneur général.* — Nous avons vu quel rôle effacé faisait au gouverneur général la constitution de 1848 ; il n'était devenu, en réalité, qu'une superfétation inutile.

L'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 16 décembre 1848 lui permit cependant, « dans les cas imprévus, où le maintien de l'ordre et de la sécurité publique serait gravement compromis, de prendre, sous sa responsabilité, les mesures autorisées par les lois de la Métropole, à charge par lui d'en rendre compte immédiatement au ministre de la guerre. »

Les arrêtés du gouverneur général ne sont donc légaux qu'aux quatre conditions suivantes. Il faut : — 1° qu'ils soient pris dans un cas imprévu, dans un cas où on ne puisse pas faire usage d'une disposition antérieure ; — 2° que ce cas imprévu compromette gravement le maintien de l'ordre et de la sécurité publique ; — 3° que la mesure émanée du gouverneur général soit autorisée par les lois de la Métropole ; — 4° qu'enfin, le gouverneur général rende compte immédiatement de sa décision au ministre de la guerre, son supérieur hiérarchique. — L'arrêté, dans tous les cas, engage sa responsabilité personnelle. — On a trouvé, du reste, insuffisantes ces conditions, et l'on a prétendu qu'il fallait encore l'approbation du ministre de la guerre et l'insertion de cette approbation au *Bulletin officiel*. La jurisprudence a fait bonne justice de ces prétentions : Alger, 16 août 1850, et Cass. (crim.), 29 janvier 1851 (*Jurispr. Alg.*, 1850, 48 et 1851, 4).

On voit combien de restrictions entouraient le droit laissé au gouverneur général. Aussi trouve-t-on très peu d'arrêtés

pris par lui dans cette période : presque tous d'ailleurs se bornent à promulguer en Algérie des lois applicables à la Métropole. Parmi ceux pris spécialement en vertu de l'art. 6 de l'arrêté du 16 décembre 1848, on peut citer l'arrêté du 18 mai 1849 sur la vente de poudres aux indigènes; celui du 20 décembre 1849 sur les passages maritimes gratuits; celui du 1^{er} juin 1851, qui décrète fête nationale en Algérie l'anniversaire de la prise d'Alger (1).

Un seul arrêté paraît avoir été l'objet de contestation quant à sa légalité : c'est celui du 18 mai 1849 sur la vente de poudre aux indigènes. La Cour d'Alger et la Cour de cassation (ch. crim) ont consacré sa légalité, par les deux arrêts précités du 16 août 1850 et du 29 janvier 1851 (2).

3^o *Les sénatus-consultes.* — La constitution du 14 janvier 1852, dans son art. 27, s'exprime ainsi : « Le Sénat règle, par un sénatus-consulte, la constitution des colonies et de l'Algérie. »

L'organisation politique et constitutionnelle de l'Algérie était donc placée dans les attributions du Sénat impérial; mais le pouvoir législatif en matière algérienne demeura, comme par le passé, exercé par le chef de l'état au moyen de décrets (3). En effet, ce sénatus-consulte, que l'art. 27 promettait sur la constitution des colonies et de l'Algérie, le Sénat le fit bien pour la constitution des colonies (sénatus-consultes des 3 mai 1854 et 4 juillet 1856); mais il n'intervint jamais pour la constitution de l'Algérie. Il y eut bien un projet

(1) La loi du 9 août 1849 (art. 4) reconnut au gouverneur général le droit de prononcer, dans certains cas et sous certaines conditions, l'état de siège en Algérie. La Cour de cassation (ch. crim.), par un arrêt, qui fit grand bruit en Algérie, du 23 février 1872 (*Jurispr. Alg.*, 1872, 42), rappela ce droit accordé au gouverneur général.

(2) Dans une hypothèse toute spéciale, le Conseil d'État, le 11 janvier 1878 (*Bull. jud. alg.*, 1878, 277), a annulé un arrêté par lequel le gouverneur général avait autorisé la recherche des mines, comme excédant les pouvoirs de ce fonctionnaire. La loi du 21 avril 1810, en effet, déclarée applicable à l'Algérie par l'art. 50 de la loi du 16 juin 1854, réserve au chef de l'État le droit de statuer par décret sur ces recherches.

(3) V. Conseil d'État, 26 juin 1869 (*Jurispr. Alg.*, 1869, 21) et *infra*, p. 35. — Ces considérations expliquent la parfaite légalité du décret du 19 août 1854, qui a créé en Algérie les juges de paix à compétence étendue. Seulement, M. Charpentier (*op. cit.*, p. 73 et 74) fait remarquer avec raison que ce décret, dans son préambule, ne vise pas l'art. 13 de l'ordonnance du 26 septembre 1842, qui délèguait expressément au pouvoir exécutif, même aux ministres, la faculté d'étendre la compétence des juges de paix, mais, au contraire, l'art. 27 de la constitution de 1852.

élaboré en 1869, mais les événements de 1870 l'empêchèrent d'aboutir (1).

Mais, comme le Sénat avait reçu certaines prérogatives en matière constitutionnelle, on soumit à son approbation les mesures qui, par leur importance, pouvaient être considérées comme touchant à l'ordre constitutionnel. C'est ainsi que deux sénatus-consultes, l'un du 22 avril 1863, l'autre du 14 juillet 1865, vinrent régler, le premier le régime de la propriété chez les indigènes, le second leur condition politique et le mode d'acquisition pour eux des droits de citoyen français.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons mentionné cette nouvelle source de législation algérienne; et il n'apparaît pas que les Algériens de l'époque se soient félicités de l'ingérence du Sénat dans les questions algériennes, si nous en croyons les rédacteurs des *Cahiers algériens* de 1869 (2).

II. — LA PROMULGATION.

Pour cette période, la question est réglée par l'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 16 décembre 1848.

L'art. 1^{er} est ainsi conçu : « Le gouverneur général promulgue les lois, décrets et règlements exécutoires en Algérie. — La promulgation résulte de l'insertion au *Bulletin officiel des actes du gouvernement* (3). »

Que signifient ces expressions : « *promulgue* les lois... *exécutoires* en Algérie ? » Elles paraissent contradictoires ; si

(1) Sous l'empire de la constitution de 1852, on peut citer, entre autres décrets, outre celui du 19 août 1854 précité, ceux du 13 décembre 1859 et du 13 décembre 1866 sur l'organisation de la justice musulmane; celui du 27 décembre 1866 sur l'organisation des conseils municipaux.

(2) Les *Cahiers algériens*, rédigés en 1869, à l'époque où l'Algérie n'avait pas encore de représentants au Parlement, fut l'œuvre non officielle des hommes les plus considérables de la colonie, résumant les vœux de l'opinion publique en Algérie.

Voici comme ils appréciaient le rôle du Sénat : « En 1863 et en 1865, le Sénat a été appelé, par deux *proprio motu* du souverain, à s'occuper des affaires de l'Algérie. C'était, disait-on, deux chapitres séparés de la constitution qu'il était appelé à élaborer, bien que les deux questions fussent du domaine de la loi. L'Algérie subit ces deux usurpations du pouvoir législatif, comme deux épreuves propres à l'éclairer sur la compétence du pouvoir constituant. »

(3) Les articles suivants déterminent les formes et les délais de la promulgation.

nous nous reportons aux principes, nous voyons en effet que c'est par la promulgation justement qu'une loi devient exécutoire : il ne peut y avoir lieu en conséquence de promulguer une loi déjà exécutoire.

L'explication de cette formule erronée, on la trouve dans les instructions ministérielles adressées, en exécution, non pas de l'arrêté de 1848, mais du décret de 1858, qui s'est servi exactement de la même formule : promulgation des lois exécutoires en Algérie. Voici ce que dit l'instruction générale adressée aux préfets : « ...Le titre I^{er} de l'ordonnance (de 1858) consacre une forme nouvelle pour la promulgation des lois, décrets et règlements *applicables* à l'Algérie... ». D'autre part, on lit dans la décision ministérielle du 11 août 1859 : « ...La disposition de l'art. 2 (de la même ordonnance de 1858) n'a pu avoir en vue que les actes *purement* algériens ou dont l'exécution intéressait *exclusivement* l'Algérie... » Le gouverneur est donc chargé de promulguer les textes applicables à l'Algérie, faits spécialement pour l'Algérie : tel est le sens du mot *exécutoires*.

Si, de ces textes, on rapproche l'ordonnance du 15 avril 1845, et qu'on se rappelle le rôle tout particulier qu'elle avait assigné au *Bulletin officiel*, on arrive à conclure que ce recueil continue à être un bulletin *exclusivement algérien*, qui ne doit servir à promulguer que les lois, décrets et règlements *purement algériens*, faits spécialement pour l'Algérie, en un mot, tous les actes concernant exclusivement l'Algérie, de quelque pouvoir qu'ils émanent (pouvoir législatif, chef de l'état, sénat, gouverneur général). Eux seuls doivent être promulgués au *Bulletin officiel*, et leur promulgation ne résulte que de l'insertion dans ce recueil.

De ces textes, il résulte enfin, que le gouverneur n'a plus le pouvoir de déclarer applicable à l'Algérie une loi de la Métropole. Il demeure chargé du fait matériel de la promulgation ; mais, pour qu'il puisse promulguer la loi en Algérie, il faut que cette loi ait été au préalable déclarée applicable, exécutoire, comme dit le texte de l'arrêté de 1848, par le chef de l'état.

C'est dans cette période, en l'année 1848, que fut créé le *Mobacher*, journal rédigé en français et en arabe, et fondé dans le but de faire connaître aux indigènes les actes du gouvernement qui les concernent, et de les initier à l'esprit de notre administration. (1) Le *Mobacher* n'a qu'un caractère

(1) Ce journal se publie encore aujourd'hui ; il comprend deux éditions, l'une en français, l'autre en arabe.

quasi-officiel, et on ne saurait faire résulter la promulgation d'un texte de son insertion dans ce journal. A ce principe absolu et incontestable, qu'on ne saurait pourtant trop rappeler en présence des errements de l'administration algérienne, une seule exception est apportée par l'arrêté du gouverneur général du 8 août 1874. Aux termes de ce texte, l'insertion au *Mobacher* vaut promulgation pour les arrêtés de séquestre. Mais, à part cette exception unique, l'insertion d'un texte au *Mobacher* ne peut pas en opérer la promulgation ; elle ne peut servir qu'à donner à ce texte une plus grande publicité.

Avec le décret du 24 juin 1858, supprimant le gouverneur général de l'Algérie, se termine l'histoire des variations du régime législatif de l'Algérie. Si, résumant ces longues périodes, on recherche quelles sources ont alimenté jusqu'en 1858 la législation algérienne, on trouve : des arrêtés du général en chef, des arrêtés de l'intendant civil, des arrêtés du gouverneur général, des arrêtés ministériels, des ordonnances, des sénatus-consultes, des décrets, et enfin quelques lois.

Actuellement, les intendants civils n'existent plus depuis longtemps ; les ordonnances et les sénatus-consultes ont vécu ; le gouverneur général, aux pouvoirs si étendus en 1834, a vu ces pouvoirs successivement réduits en 1845, en 1848 : supprimé par le décret du 24 juin 1858, qui créait un ministère de l'Algérie et des colonies ; rétabli en décembre 1860 ; confirmé d'abord dans ses pouvoirs, puis supprimé à nouveau en 1870 ; rétabli en 1871, il se maintient depuis, avec le minimum de pouvoirs et d'initiative que lui laissent les décrets de rattachement de 1876 et de 1881 (1). D'autre part, nous nous sommes arrêtés aux constitutions de 1848 et de 1852 ; or, la constitution politique de la France a bien changé en 1870, mais les lois constitutionnelles de 1875 ne contiennent aucune disposition spéciale à l'Algérie. De toutes ces organisations, que reste-t-il donc ? quel est le régime législatif actuel de l'Algérie ? C'est ce qu'il nous faut rechercher dans le titre second de cette première partie.

(1) Les décrets de rattachement placent les services civils de l'Algérie sous l'autorité directe des ministres compétents. Ces services ne relèvent donc plus du gouverneur général ; ils sont *rattachés* aux différents ministères : de là le nom de décrets de *rattachement* donné à ces textes.

TITRE SECOND

Du régime législatif actuel

La question fondamentale est celle-ci : le régime législatif actuel de l'Algérie est-il le régime de la loi, comme pour la Métropole, ou celui des décrets, comme pour les colonies ? — Tel sera l'objet de notre chapitre premier.

Cette première question résolue, en faveur du pouvoir exécutif, nous nous demanderons quelle est l'étendue des pouvoirs du chef de l'état en matière législative algérienne : ce sera notre deuxième chapitre.

Sous un chapitre troisième, nous examinerons quelles attributions restent au gouverneur général de l'Algérie en cette même matière.

Un quatrième enfin sera consacré à la question de la promulgation des textes algériens, et à l'étude du *Bulletin officiel*.

Nous croyons inutile de déterminer le champ d'application de l'arrêté ministériel, les ministres ayant depuis 1881, dans les services rattachés, absolument les mêmes pouvoirs que dans la Métropole (article 2 du décret du 26 août 1881).

CHAPITRE PREMIER

L'Algérie est-elle soumise au régime de la loi ou à celui des décrets ?

On pourrait soutenir avec assez de vraisemblance que l'Algérie, depuis la constitution de 1848, ne devrait plus se trouver sous le régime des décrets, et qu'elle a été placée par cette constitution sous le régime de la loi. A l'appui de cette opinion, on peut présenter deux ordres d'arguments (1).

« 1^o En supposant que la constitution de 1852 eût mis à néant celle de 1848, il ne s'ensuivrait pas que l'Algérie eût été replacée *ipso facto* sous le régime auquel elle était soumise avant 1848, et que les articles 25 de la loi du 24 avril 1833 et 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1848 eussent été rétablis par l'annulation ultérieure de la loi abrogative. La néga-

(1) V. Cazalens, *loc. cit.*

tive résulte de deux arrêts de la Cour de Cassation (ch. crim.), du 8 septembre 1809 et du 13 février 1836 (*Dalloz*, J. G. v° *Lois*, n° 562), par lesquels il a été décidé que la première loi demeurerait abrogée, du moment qu'elle n'était pas expressément remise en vigueur. Or, la constitution de 1852 ne contient aucune référence, même implicite, à la loi de 1833 et à l'ordonnance de 1845.

» 2° Il est inexact de prétendre que la constitution de 1852 n'a rien laissé subsister de celle de 1848. En effet, son art. 56 porte que « les dispositions des codes, lois et règlements existants, qui ne sont pas contraires à la présente constitution, restent en vigueur, jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé. » Or, il n'y a rien dans l'art. 27 de la constitution de 1852 d'où l'on puisse induire que, par dérogation à l'art. 109 de la constitution de 1848, le pouvoir législatif en Algérie ait été délégué au chef de l'état. Par l'effet de cet article, le Sénat a acquis quelques-unes des attributions du législateur, en ce qui concerne l'Algérie ; mais rien n'a été changé, pour les autres, à leur répartition naturelle entre le domaine du pouvoir législatif proprement dit et le domaine du pouvoir exécutif. Celui-ci n'a rien recouvré de ce que l'art. 109 lui avait enlevé. Et cette interprétation de l'art. 109 est d'autant moins contestable que, d'après l'art. 4 de la même constitution, le pouvoir législatif s'exerçait collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif, et que l'art. 5 ne donnait au Président de la République le droit de faire des règlements et des décrets que pour l'exécution des lois. »

— « Cette argumentation, dit M. Cazalens (*op. cit.*), auquel nous laissons la parole, ne nous a pas convaincu. — D'abord, il est impossible d'admettre que l'art. 109 ait survécu au régime dont cette constitution avait posé les bases. Les deux constitutions de 1848 et de 1852 ont été inspirées par des idées diamétralement opposées, puisque le pouvoir suprême, placé par la première dans l'assemblée des représentants de la nation, avait été remis par la seconde aux mains du chef de l'état ; puisque, en d'autres termes, la première avait établi un gouvernement parlementaire et la seconde un gouvernement personnel. Il suit de là qu'on doit considérer comme implicitement abrogées par la constitution de 1852, pour cause d'incompatibilité radicale avec cette constitution, sinon peut-être toutes les dispositions de la constitution de 1848, du moins toutes celles de ces dispositions qui avaient pour objet de régler l'exercice du pouvoir législatif, et spécialement l'art. 109.

» Cette disposition, qui enlevait au chef de l'état, pour le

remettre à l'assemblée des représentants, l'exercice du pouvoir législatif en Algérie, était si directement contraire à la pensée qui avait dicté la constitution de 1852, que les auteurs de cette constitution, s'ils avaient par impossible entendu la maintenir, l'auraient consacrée de nouveau en termes formels, et qu'ils n'auraient pas attribué au Sénat, dans le paragraphe 1^{er} de l'art. 27, le règlement de la constitution. Le silence implique ici abrogation, avec d'autant plus de raison, qu'il s'agit d'une disposition simplement provisoire, et que, pour les dispositions de cette nature, l'abrogation doit être plus aisément admise que pour celles qui ont un caractère définitif... A tous points de vue, il demeure établi que l'art. 109 de la constitution de 1848 a été abrogé par la constitution de 1852.

» Cette abrogation a-t-elle eu pour effet de replacer l'Algérie sous le régime des décrets, conformément au système établi par l'art. 25 de la loi du 24 avril 1833? On le conteste, en se fondant sur ce que l'abrogation d'une loi ne ferait pas revivre de plein droit les lois antérieures que cette loi elle-même avait abrogées.

» Mais, d'abord et d'une manière générale, il est à remarquer que l'opinion contraire à celle qui vient d'être énoncée est aujourd'hui dominante. — V. circulaire du ministre de la justice du 8 juillet 1848; Cass. (crim.), 8 févr. 1850 (D. P., 51. 1. 69).

» En second lieu, quand même l'objection serait exacte à certains égards, elle ne pourrait trouver d'application au cas discuté. En matière pénale, nous comprenons que la question soit controversée. Mais en matière civile, une telle rigueur d'interprétation ne saurait être admise, et il faut reconnaître que l'intention du législateur, alors même qu'elle ne serait pas manifestée par des expressions formelles, doit être obéie.

» Or, la question revient à celle de savoir si la constitution de 1852 a entendu faire revivre l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834. L'affirmative ne semble pas douteuse. L'exercice du pouvoir législatif en Algérie peut être réglé de trois façons différentes : ou l'Algérie sera placée sous le régime des décrets ; ou elle sera régie par des lois particulières ; ou elle sera gouvernée à la fois par des décrets et par des lois particulières, selon une répartition des matières à faire par une loi organique ou par une constitution. Or, cette répartition n'a jamais été édictée ; aucune loi n'a encore fait pour l'Algérie ce que le sénatus-consulte du 3 mai 1854 a fait pour certaines colonies ; et, en conséquence, la dernière des solutions ci-dessus indiquées se trouve écartée. De plus,

nous avons démontré que, par l'effet de la constitution de 1852, l'Algérie avait cessé d'être régie par des lois particulières. Des trois solutions théoriquement possibles, il ne reste donc plus que la première, et on est ainsi nécessairement amené à conclure que la constitution de 1852 a remplacé l'Algérie sous l'autorité législative des décrets ».

De son côté, la jurisprudence a toujours consacré cette manière de voir. Par arrêt du 26 juin 1869 (*Jurisp. alg.*, 1869, 21), le Conseil d'État déclarait que l'article 109 de la constitution de 1848 avait été abrogé par la constitution de 1852, et que l'Algérie continuait à être soumise au régime des décrets. Même doctrine dans un arrêt de la Cour d'Alger, du 28 juin 1882 (*Bull. jud. alg.* 1882, 322). — Dans le même sens, Béquet (*op. cit.*); Charpentier (*op. cit.*, p. 25); Tilloy (*op. cit.*, v^o *Algérie*). — Enfin, le chef de l'État n'a jamais douté de son pouvoir de légiférer en matière algérienne, et il suffit d'ouvrir le *Code de l'Algérie*, pour voir que, depuis 1875, il a fait très largement et très abondamment usage de son droit.

Il est donc bien établi que l'Algérie se trouve, aujourd'hui encore, placée sous le régime des décrets. Les textes qui la régissent sont l'ordonnance du 22 juillet 1834 (1) et l'art. 25 de la loi du 24 avril 1833 sur le régime législatif des colonies, pris en exécution de la charte de 1830.

La séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'est donc pas en Algérie aussi nette que dans la Métropole. Tandis que, pour la France, le pouvoir exécutif n'intervient que pour assurer l'exécution des lois faites par le pouvoir législatif, pour l'Algérie le chef de l'état peut exercer le pouvoir législatif, et les décrets qui la concernent sont des actes législatifs, de véritables lois, dont il appartient à l'autorité judiciaire seule de rechercher et de préciser la portée, en tant que ces textes se rattachent à des dispositions privées : Alger, 9 février 1884 (*Rev. Alg.*, 1885, 2, 25); Cass. (civ.), 28 juin 1886 (*Rev. Alg.*, 1887, 2, 17); Alger, 5 mars 1894 (*Rev. Alg.*, 1894, 2, 127).

De sorte que, par une singulière ironie des choses, l'Algérie, deux fois assimilée complètement à la France, dont tous les services se trouvent rattachés aux ministères de la Métropole, l'Algérie est actuellement, quant à son régime législatif, soumise encore à la loi du 24 avril 1833. Proclamée partout « le

(1) L'art. 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 n'est pas considéré comme abrogé, malgré la généralité des termes de l'art. 125 de l'ordonnance du 15 avril 1845. L'art. 4 est, en effet, visé dans un grand nombre de décrets et arrêtés postérieurs à 1845.

prolongement de la France, » elle n'a même pas bénéficié de la réforme faite pour les colonies par les sénatus-consultes de 1854 et de 1866. La France, régie par les lois constitutionnelles de 1875, a laissé l'Algérie à la constitution de 1830 !

Cependant, *en fait*, depuis 1870, depuis l'organisation de la représentation algérienne au Parlement, il y a de la part du gouvernement une certaine tendance à faire résoudre par les Chambres les questions algériennes qui, par leur importance, semblent réclamer l'intervention de l'autorité législative. Comme nous le faisons remarquer plus haut (p. 29), on paraît revenir, sans s'en douter peut-être, à la distinction formulée dans l'avis du Conseil d'État du 31 octobre 1849. D'un autre côté, toute solution qui implique une dépense doit être forcément ratifiée par le pouvoir législatif. Il y a peut-être dans ces habitudes un acheminement vers le régime de la Métropole, avec ses distinctions entre le domaine de la loi et celui du décret (1).

Enfin, on a fait remarquer, non sans quelque malignité, que le Sénat avait semblé un moment vouloir s'arroger à nouveau, en matière de législation algérienne, le pouvoir qui lui avait été reconnu par la constitution de 1852. De 1892 à 1894, la Commission sénatoriale, nommée pour étudier la réorganisation des services de l'Algérie, prépara plusieurs projets, d'ailleurs très remarquables, sur les questions primordiales de l'Algérie, et elle parut avoir l'intention de les faire sanctionner par un décret. Mais elle dut consentir à n'en faire que de simples propositions de loi, devant les protestations de la représentation algérienne, qui s'éleva avec force contre ce qu'elle appelait « des sénatus-consultes d'un nouveau genre » (2).

CHAPITRE DEUXIÈME

Étendue des pouvoirs du chef de l'état en matière de législation algérienne.

Quelles sont les limites du pouvoir du chef de l'état, en matière de législation algérienne ? — Nous l'avons dit, l'Algérie

(1) Parmi les lois faites spécialement pour l'Algérie, il faut citer la grande loi du 26 juillet 1873 sur la propriété, modifiée par la loi du 28 avril 1887 ; la loi du 23 mars 1882 sur la constitution de l'état civil des indigènes, etc.

(2) V. à ce propos le résumé du discours de M. Étienne, député d'Oran, dans les *Travaux parlementaires de l'année 1893* (Lacoste, *Rev. Alg.*, 1894, 1, 35).

est restée, quant à son régime législatif, sous l'empire de la loi de 1833. Or, nous avons reconnu au chef de l'état, avec la jurisprudence et tous les auteurs, au moment où nous étudions la délégation à lui faite par l'ordonnance de 1834, prise en exécution de cette loi, les pouvoirs les plus larges, les plus absolus, pour légiférer en matière algérienne.

Devons-nous lui reconnaître aujourd'hui encore ces larges pouvoirs? — Oui, car il nous semble impossible de les restreindre en l'absence de textes; aucun texte ne le permet. Sans doute, après la série des transformations qu'a subies l'Algérie, pareille solution semble bien extraordinaire. Elle s'impose cependant; on peut le regretter; nous croyons, pour notre part, qu'une réforme est urgente; mais, en l'état actuel des textes; on ne peut y échapper d'aucune manière.

A) La question la plus grave qui se soit présentée est celle de savoir si le chef de l'état a le droit de modifier par un décret les règles établies par une loi. Pour la Métropole, la solution négative est de toute évidence : un simple décret ne saurait modifier une loi. Mais la règle est-elle la même en Algérie? Nous ne le croyons pas. Nous sommes, répétons-le, sous l'empire de la loi du 24 avril 1833, qui ne soumet à aucune restriction le droit de légiférer en matière algérienne reconnu au chef de l'état. Aucun texte n'a restreint ses pouvoirs; nous croyons qu'on doit décider qu'il a incontestablement le droit de modifier par décret une loi en vigueur en Algérie, et cela, que cette loi soit spéciale à l'Algérie, qu'elle soit même une loi de la Métropole rendue applicable et exécutoire en Algérie. La solution est exorbitante; mais elle n'est que la conséquence de cette anomalie singulière que nous signalions dans la constitution de l'Algérie, déclarée prolongement de la France, restée sous le régime de la législation des colonies.

La jurisprudence, hésitante tout d'abord, a fini par adopter cette solution.

La question s'est présentée au point de vue des changements apportés par décret aux règles de compétence établies par la loi.

Un décret du 2 avril 1854, sur le partage des biens indivis en Algérie, enlevait par son article 3 compétence sur ce point à la juridiction civile, pour l'attribuer à la juridiction administrative; il dérogeait ainsi à l'article 13 de la loi du 16 juin 1851, qui donne à l'autorité judiciaire compétence exclusive pour statuer sur les actions en partage ou en licitation des immeu-

bles indivis entre l'état et les particuliers. La légalité de ce décret fut contestée devant le Conseil d'État. M. de Belbeuf, commissaire du gouvernement, disait dans ses conclusions : « C'est un principe de notre droit public, que les règlements émanés du pouvoir exécutif ne peuvent déroger aux dispositions des lois en vigueur... Dans aucun cas, un simple décret ne peut prendre des dispositions contraires aux prescriptions de la loi. » Le Conseil d'État se rangea à cet avis, et déclara non obligatoire le décret précité, par son arrêt du 28 février 1866 (*Jurispr. alg.* 1866, 16). — C'était, croyons-nous, oublier que la question ne se traitait pas sur le terrain du droit métropolitain, mais bien sur celui de la législation algérienne, où le chef de l'état exerce le pouvoir législatif.

Saisi encore de la question deux ans plus tard, le Conseil d'État déclara à nouveau ledit décret du 2 avril 1854 illégal et non obligatoire, par un arrêt du 28 mai 1868 (*Jurispr. alg.*, 1868, 34). Cet arrêt fut également rendu sur les conclusions de M. de Belbeuf, lequel appelait cet arrêté « un expédient administratif, un acte de vigueur peut-être ; incontestablement, le résultat d'une grave erreur de fait et de droit. » — Deux arrêts, l'un de la chambre criminelle de la Cour de Cassation, du 22 mars 1878 (*Bull. jud. alg.*, 1878, 130), l'autre de la Cour d'Alger du 28 juin 1882 (*Bull. jud. alg.*, 1882, 322) semblent admettre implicitement la même solution.

Saisie également d'une question de modification de compétence apportée par un décret à une loi, la Cour d'Alger, par arrêt du 27 décembre 1876 (*Jurispr. alg.*, 1876, 28) se rangea à l'opinion du Conseil d'État. Elle soutenait même, dans un des considérants de l'arrêt, que, depuis la constitution de 1848, le décret n'était devenu en législation algérienne qu'un mode tout à fait exceptionnel, et qu'il avait été remplacé par la loi, devenue mode normal et habituel : c'était aller contre l'évidence même des choses !

Appelée à statuer sur la question, la Cour de Cassation (ch. civ.) cassa, par son arrêt du 10 décembre 1879 (*Rev. Alg.*, 1895. 2. 37), la décision de la Cour d'Alger, et décida que « la modification de compétence apportée par un simple décret n'excédait pas les limites du droit qu'exerçait à cette époque (1862) en Algérie le chef du gouvernement, et qu'elle n'était en contradiction avec aucune loi spéciale ». C'était revenir aux vrais principes, à la jurisprudence bien établie sous l'empire de la loi du 24 avril 1833 (V. *suprà*, p. 14). — La Cour d'Alger devait du reste bientôt se ranger à cette opinion. Le 6 juillet 1882, on lui demanda d'apprécier la légalité du décret du 29 août 1874, qui attribue aux tribunaux de Kabylie une compé-

tence exceptionnelle (1). Elle décida (*Bull. jud. alg.*, 1883. 24) que l'Algérie était toujours régie par la loi du 24 avril 1833, et qu'aucune loi n'ayant enlevé au chef de l'état le droit de modifier la compétence des tribunaux d'Algérie, il avait pu prendre le décret de 1874, lequel était légal et obligatoire.

M. Cazalens (*loc. cit.*) approuve cette jurisprudence. Elle est repoussée par M. Charpentier (*op. cit.*, p. 66), qui raisonne en se plaçant sur le terrain du droit commun de la Métropole, et par M. Béquet (*loc. cit.*); M. Béquet du reste se borne à une simple affirmation.

B) Sur toutes les autres questions qui lui ont été soumises, la jurisprudence a toujours reconnu au chef de l'état les plus larges pouvoirs pour légiférer en matière algérienne, et elle a consacré la légalité des décrets qui lui étaient déférés.

C'est ainsi qu'elle a jugé : — Que le Président de la République avait le pouvoir absolu de promulguer ou de ne pas promulguer en Algérie les lois de la Métropole : Alger, 10 décembre 1881 (*Bull. jud. alg.* 1882. 42). — Que, lorsqu'il promulguait une loi en Algérie, il pouvait ne la promulguer qu'en partie, ou ne la déclarer exécutoire que pour telle ou telle population : *même arrêt*. — *Adde*, trib. de Sidi-bel-Abbès, 21 juillet 1885 (*Rev. Alg.*, 1885. 2. 395); Alger, 13 décembre 1889 (*Rev. Alg.*, 1889. 2. 90).

Par arrêt du 10 janvier 1871 (*Jurispr. alg.*, 1871. 5), la Cour d'Alger a déclaré légal le décret du 24 octobre 1870, relatif à la postulation et à la plaidoirie en Algérie, et rendu par le Gouvernement de la défense nationale. — Même décision du Conseil d'État du 30 novembre 1888 (*Rev. Alg.*, 1889. 2. 403), en ce qui concerne le décret du 7 avril 1884, réglant les conditions d'éligibilité des conseillers municipaux au titre musulman.

CHAPITRE TROISIÈME

Des attributions du gouverneur général en matière de législation algérienne.

Si les attributions du chef de l'état sont restées aussi étendues qu'elles l'étaient au commencement de la conquête, il n'en est pas de même de celles du gouverneur général.

(1) L'article 7 de ce décret porte, sans aucun motif appréciable du reste, à 2,000 fr. le taux du dernier ressort des tribunaux de Kabylie,

Il est assez difficile de définir les débris de pouvoirs que le gouverneur général a conservés. Les décrets du 26 août 1881 ont rattaché tous les services civils de l'Algérie aux ministres compétents de la Métropole, qui statuent dans ces services par les mêmes moyens administratifs que pour ceux de la Métropole. Puis, les mêmes décrets du 26 août 1881 ont permis au gouverneur général de statuer sur la plupart des matières relevant des services rattachés, par une délégation du ministre compétent (1). Mais le gouverneur général doit rendre compte de ses décisions au ministre, qui a le droit de les annuler ou de les modifier, soit d'office, soit sur les réclamations des parties (art. 5 du décret du 26 août 1881).

Le gouverneur a donc les pouvoirs qu'aurait un organe intermédiaire placé entre le ministre et le préfet. On peut le comparer à ce qu'était en 1834 l'intendant civil, en remarquant toutefois que l'intendant civil était jadis sous les ordres du gouverneur, et qu'il remplaçait les préfets.

En somme, le gouverneur général n'a plus aucun pouvoir, absolument aucun, en matière législative. Il n'a plus que des attributions administratives, des attributions quasi-ministérielles, qu'il exerce par délégation. Il peut prendre des arrêtés, envoyer des instructions; mais, dans l'exercice de ses pouvoirs, il ne doit jamais empiéter sur les attributions, soit du chef de l'état en matière législative, soit des ministres en matière administrative. La jurisprudence le lui a rappelé quelquefois déjà.

Par arrêt du 23 mai 1879 (*Bull. jud. alg.* 1880. 33), le Conseil d'État a décidé que les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les élections des chambres de commerce rentrent dans les difficultés administratives sur lesquelles il appartient au ministre du commerce de statuer; — qu'aucune disposition de loi ou de décret n'a donné au gouverneur général de l'Algérie une telle attribution; — que, par conséquent, la décision de ce fonctionnaire, statuant sur les réclamations formées contre l'élection d'une chambre de commerce, doit être annulée comme étant entachée d'excès de pouvoir (2).

Tout récemment, le Conseil d'État, par un arrêt du 25 mai

(1) Il faut mettre à part de cette organisation les services de la justice, des cultes et l'instruction publique, qui, rattachés depuis 1848, sont des services absolument métropolitains, où le gouverneur général n'a aucune action.

(2) La décision rapportée est antérieure à 1881; mais elle se place sous la période du décret du 30 juin 1876, qui n'est que le premier des décrets de rattachement.

1894 (*Rev. alg.* 1894. 2. 465), dont le retentissement fut énorme en Algérie, annula l'arrêté du gouverneur général du 9 septembre 1886, qui avait modifié la répartition de l'impôt *lezma* (1), établie par la décision du 18 juin 1858, et déclara irréguliers les rôles dressés en vertu dudit arrêté.

Voici ce que disait M. Würtz, commissaire du gouvernement, devant le Conseil d'État : « La question intéressante est celle-ci : l'arrêté du gouverneur général de 1886 a-t-il pu modifier ainsi l'assiette de l'impôt, créer des catégories de contribuables nouvelles, créer en somme un impôt nouveau ? — Nous ne le pensons pas. — L'art. 4 du sénatus-consulte du 22 avril 1863 porte que les rentes, redevances, prestations dues à l'état par les détenteurs du territoire des tribus, continueront à être perçues comme par le passé, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par des décrets délibérés en conseil d'état. Donc, pour modifier l'impôt *lezma* et créer des catégories nouvelles de contribuables, un décret en conseil d'état était nécessaire. Donc l'impôt *lezma*, tel qu'il est organisé par l'arrêté de 1886, n'est pas régulier : le rôle dressé en exécution de cet arrêté est illégal... »

Cet empiètement du gouverneur général sur les attributions du chef de l'état avait été déjà signalé au Sénat, dans la séance du 8 janvier 1892. M. Cambon, gouverneur général, défendit les actes de son prédécesseur, en des termes qu'il est intéressant de rapprocher, comme nous le disions plus haut (p. 11), de ceux de l'arrêt de la Cour d'Alger, qui consacrait la légalité de l'arrêté de l'intendant civil sur le régime hypothécaire.

Il s'exprimait ainsi : « ... Il est tout à fait inexact de dire que le sénatus-consulte de 1863 avait fixé d'une façon définitive les impôts arabes. En effet, le gouvernement et l'administration algérienne, d'un commun accord, ont toujours interprété le sénatus-consulte de 1863 comme l'a fait M. Tirman. Toujours on a pensé que le sénatus-consulte établissait cette règle, qu'il n'appartenait plus au gouverneur général, ni même au ministre, de modifier ou de changer la nature des impôts arabes ; mais toujours il a été entendu et compris, que le droit reconnu au gouverneur général de convertir en argent les impôts en nature, qui constituent en principe les impôts arabes, lui donnait, par cela même, le droit d'élever ou d'abaisser ces impôts, suivant la valeur des récoltes. Cette règle a toujours été suivie de 1863 à 1886, date à laquelle a été pris l'arrêté reproché à M. Tirman ; elle a été appliquée

(1) Impôt de capitation graduée en Kabylie.

par tous les prédécesseurs de ce dernier... Se fondant sur des précédents aussi nombreux et aussi autorisés, mon prédécesseur, M. Tirman, qui avait consulté le ministre de l'intérieur, qui avait consulté le conseil de gouvernement, qui a rendu compte de son arrêté au ministre de l'intérieur et au ministre de la justice, a parfaitement agi dans ce qui paraissait à tous la plénitude de son droit... »

La décision du Conseil d'état, exacte juridiquement, eut en fait les résultats les plus fâcheux. Voici en quels termes l'honorable rapporteur du budget de l'Algérie pour l'année 1895, M. Pourquery de Boisserin, l'apprécie dans son rapport (p. 64 et 65) : « ...Parmi tous les actes qui ont pu donner lieu à cette conséquence profondément fâcheuse, il n'en ait pas qui ait plus de gravité que l'arrêt du Conseil d'état dont nous nous occupons. On voudrait fomenter l'insurrection qu'on ne s'y prendrait pas autrement... L'émoi a été grand en Kabylie. Des refus de paiement ont été opposés aux agents de recouvrement, des réclamations ont été portées devant le conseil de préfecture, et des protestations ont été signifiées à l'administration par exploits d'huissier... Or, une confusion s'établit dans l'esprit des populations indigènes de l'Algérie, quand elles constatent un conflit entre les différents pouvoirs, et elles y relèvent un indice de faiblesse, au détriment de notre gouvernement... » (1).

Il est donc exact de dire que le gouverneur n'a plus aujourd'hui en Algérie aucune attribution législative. Le droit de légiférer en matière algérienne est réservé exclusivement au pouvoir central, et ce droit est exercé cumulativement par le chef de l'état et par le Parlement, dans les conditions que nous avons déterminées.

Il nous reste à voir comment les actes du gouvernement central intéressant l'Algérie sont publiés et portés à la connaissance des citoyens.

(1) Ensuite de cet arrêt, un décret du 30 décembre 1894 est venu fixer à nouveau la quotité de l'impôt *lezma*, et le lendemain, le gouverneur général prenait un arrêté déterminant, légalement cette fois, les catégories de contribuables assujettis à l'impôt *lezma* dans la Grande Kabylie.

CHAPITRE QUATRIÈME

De la promulgation des textes algériens, et du « *Bulletin officiel.* »

La promulgation en Algérie est faite aujourd'hui au *Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie*, qui a subi bien des vicissitudes depuis 1858.

Le 27 octobre 1858, le *Bulletin officiel des actes du gouvernement* fut supprimé, avec le gouvernement général, et un décret de ce jour créa à sa place le *Bulletin officiel du ministère de l'Algérie*.

« Art. 1^{er}. — La promulgation des lois, décrets et règlements exécutoires en Algérie est confiée au ministère de l'Algérie et des colonies, et résulte de l'insertion au *Bulletin officiel* des actes de ce ministère.

» Art. 4. — Le *Bulletin officiel des actes, du gouvernement général de l'Algérie* est supprimé. »

Lorsque le gouvernement général fut rétabli, un arrêté du gouverneur général du 14 janvier 1861 rétablit le *Bulletin officiel*.

« Vu le décret du 27 octobre 1858, qui détermine les formes de la promulgation des lois, décrets et règlements en Algérie; — Vu l'art. 1^{er} du décret du 30 septembre 1860; — Sur le rapport du Conseiller d'État, directeur général des services civils;

» Art. 1^{er}. — Il sera publié à Alger, par les soins et sous la surveillance du directeur général des services civils, un *Bulletin officiel des actes du gouvernement de l'Algérie*. La promulgation des lois, décrets et règlements exécutoires en Algérie résultera de leur insertion dans ce recueil, suivant les formes et délais déterminés par le décret du 27 octobre 1858.

» Art. 2. — L'insertion au *Bulletin officiel* des arrêtés, instructions, circulaires, avis et autres actes du gouvernement tiendra lieu de notification aux autorités chargées de leur exécution. A cet effet, chaque numéro du *Bulletin officiel* sera adressé, en nombre suffisant pour les besoins du service, à MM. les généraux commandant les divisions et préfets des départements, aux commandants des subdivisions et cercles, aux sous-préfets, commissaires civils et maires, ainsi qu'à tous les chefs de service. »

Le 24 octobre 1870, un décret du gouvernement de la défense

nationale supprima le gouverneur général de l'Algérie et assimila entièrement, d'une façon absolue, les départements de l'Algérie aux départements français. Dans ces circonstances, le *Bulletin officiel* n'avait pas raison d'être et se trouvait supprimé implicitement. On revenait au régime du droit commun de la Métropole. C'est ce que décidait le décret du 27 octobre 1870 lui-même, quand il ordonnait, dans son art. 16, que le présent décret serait exécutoire dans les formes prescrites par l'art. 4 de l'ordonnance du 27 novembre 1816 et par l'ordonnance du 18 janvier 1817.

Le 5 novembre 1870, le *Journal officiel de la République française* était créé, et devenait ainsi le *seul* recueil authentique, emportant promulgation tant en France qu'en Algérie.

C'est ce que constatait avec raison, dans une circulaire en date du 28 novembre 1870, M. du Bouzet, commissaire extraordinaire de la République française, remplaçant en Algérie le Gouverneur général : « ... Aujourd'hui que l'Algérie n'est plus considérée comme une simple colonie, mais forme, en réalité, trois nouveaux départements français, il résulte de cette situation nouvelle, si clairement définie par le décret du 24 octobre 1870 (art. 3 et 4), que les lois, décrets et règlements ne sont plus soumis, en ce qui la concerne, à un mode spécial de promulgation, et qu'il y a lieu désormais de se conformer à cet égard aux règles établies pour tout le territoire de la République... »

Donc, dans le court espace de temps qui va du 25 octobre 1870 au 29 mars 1871, la promulgation des lois, décrets et règlements exclusivement algériens résulta de leur insertion au *Journal officiel*, ou au *Moniteur universel*, substitué provisoirement au *Journal officiel* par le décret du 11 novembre 1870 du gouvernement de Tours.

Le 29 mars 1871, cette situation prenait fin ; le gouvernement général fut rétabli. Le *Bulletin officiel*, qui avait continué à paraître, malgré le décret du 24 octobre 1870 et la circulaire du 28 novembre 1870, redevenait donc le recueil opérant promulgation des actes intéressant l'Algérie. Entre-temps, un *Journal officiel de l'Algérie* avait été créé, à la date du 19 décembre 1872.

Enfin, la situation fut réglée définitivement par l'arrêté du gouverneur général du 27 décembre 1873, ainsi conçu :

« Vu l'arrêté, en date du 19 décembre 1872, portant création du *Journal officiel de l'Algérie*, publié par les soins et sous la surveillance du directeur général des affaires civiles et

financières; — Considérant que cette feuille fait double emploi avec le *Bulletin officiel du gouvernement général*, qu'il est utile et indispensable de maintenir; — Sur le rapport du directeur général des affaires civiles et financières;

Art. 1^{er}. — Le *Journal officiel de l'Algérie* est supprimé à partir du 1^{er} janvier 1874. — Le *Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie* est maintenu, comme *seul* recueil authentique des actes de l'autorité centrale (1). L'insertion de ces actes audit recueil en opérera promulgation, sans préjudice des dispositions édictées par le décret du 5 novembre 1870, relativement aux lois et décrets insérés au *Journal officiel de la République*, et qui concernent l'Algérie (2). »

Tel est le dernier acte concernant le *Bulletin officiel*. En a-t-il modifié le caractère *purement algérien*, que nous lui avons assigné dans la période précédente? — Nous ne le pensons pas.

Le décret de 1858 avait repris, pour la promulgation, la formule du décret de 1848 : « Promulgation des lois, décrets et règlements *exécutoires* en Algérie ». Nous avons vu que l'instruction générale intervenue à propos de ce texte, et la décision ministérielle du 11 août 1859 établissent très exactement qu'il ne s'agit que de la promulgation d'actes *purement algériens*, dont l'exécution intéresse *exclusivement* l'Algérie. Le décret du 14 janvier 1861 vise, dans son préambule, le décret de 1858, et reprend l'expression d'actes *exécutoires* en Algérie. Enfin, l'arrêté du gouverneur général du 27 décembre 1873 déclare *maintenir* le *Bulletin officiel*. Il le maintient évidemment avec le même caractère qu'il avait autrefois, puisque non seulement il ne lui apporte aucune modification,

(1) Ceci enlève tout caractère officiel au journal le *Mobacher*, et confirme ce que nous disions plus haut (p. 34) de la nature et de la fonction de cette feuille.

(2) L'abonnement au *Bulletin officiel* est obligatoire pour les communes, de plein exercice, mixtes et indigènes, et cet abonnement doit être inscrit au budget de chacune de ces communes comme dépense obligatoire : arrêtés du gouverneur général du 29 avril 1861 et du 5 mars 1875. Ces arrêtés règlent également les conditions d'abonnement pour les particuliers.

Arrêté du gouverneur général du 26 juillet 1876, relatif à la signature du *Bulletin officiel*.

Art. 1^{er}. — Est et demeure rapporté l'arrêté du 9 août 1874.

Art. 2. — A partir du 1^{er} août prochain, les ampliations des actes officiels du gouvernement général et le *Bulletin officiel* seront signés par le chef du premier bureau de la direction de l'intérieur (aujourd'hui, le chef du premier bureau du gouvernement général).

mais encore il a bien soin de faire remarquer que cette promulgation spéciale a lieu « sans préjudice des dispositions édictées par le décret du 5 novembre 1870, relativement aux lois et décrets insérés au *Journal officiel de la République* et qui concernent l'Algérie ».

Qu'on ne vienne pas objecter le décret du 24 octobre 1870 et la circulaire du 18 novembre 1870. Ces textes, nous croyons l'avoir démontré, n'ont été applicables que durant un laps de temps assez court. Ils ont été abrogés virtuellement par les dispositions législatives postérieures, qui ont modifié l'organisation politique et administrative de l'Algérie, qui ont fait cesser son assimilation absolue à la Métropole, et lui ont redonné un gouverneur (1).

De toute cette discussion, nous sommes donc en droit de conclure que le *Bulletin officiel* est le seul recueil authentique destiné à opérer la promulgation : 1^o Des lois faites spécialement pour l'Algérie ; — 2^o Des décrets rendus spécialement pour l'Algérie (2) ; — 3^o Des arrêtés et instructions du gouverneur général ; — tous ces textes étant des textes *purement* algériens. — Sans doute, les actes énumérés dans les deux premières catégories pourront avoir paru au *Journal officiel*, mais on ne devra se préoccuper, pour les délais de la promulgation, que de l'insertion faite au *Bulletin officiel* (3).

Tels sont les principes qui se dégagent de la coexistence de ces deux modes de promulgation, le *Journal officiel* et le *Bulletin officiel*. Mais cette opinion a été contestée, notamment quant aux lois spécialement faites pour l'Algérie.

M. Jacquey (*op. cit.*, p. 37), et notre excellent maître de l'École d'Alger, M. Vincent, dans une note insérée sous un arrêt de la Cour d'Alger du 19 octobre 1887 (*Rev. alg.* 1888. 2. 39), déclarent également seule nécessaire, pour l'exécution de ces lois, la promulgation locale au *Bulletin officiel*.

M. Charpentier (*op. cit.*, p. 28), s'élève au contraire avec

(1) A la préfecture d'Alger, on continue à se conformer aux prescriptions du décret de 1858 et de l'arrêté de 1861 ; le registre destiné à constater la date de la réception du *Bulletin officiel*, en vue du délai de publication, y est toujours tenu.

(2) Dans ces décrets entrent les décrets par lesquels le chef de l'état déclare applicable à l'Algérie telle loi de la Métropole, qu'on ne pouvait y appliquer sans cette manifestation formelle de volonté.

(3) Le décret du 25 février 1851 a fixé à 160 myriamètres la distance légale de Paris à Alger ; quant aux distances qui séparent entre eux les centres et les villes de l'Algérie, elles sont établies par des tableaux dressés par les préfets, conformément à la loi.

force contre cette opinion, et soutient que, pour les lois spéciales, la promulgation au *Journal officiel* suffit. « Je n'aperçois pas, dit-il, les avantages que procurerait la nécessité d'une promulgation spéciale; j'en vois les inconvénients. En effet, on m'accordera que la publicité de l'*Officiel* vaut bien celle du *Bulletin officiel* (1); mais qu'advviendrait-il si la loi, ne devenant exécutoire qu'en vertu de la promulgation locale, le gouvernement omettait ou négligeait de faire cette promulgation ? La Constitution prévoit le cas où le Président de la République ne ferait pas la promulgation ; rien de pareil en Algérie. Et, en fait, il y a un certain nombre de lois ou décrets qui, visant exclusivement l'Algérie, n'ont été promulgués qu'à l'*Officiel* et n'ont pas été insérés au *Bulletin officiel*. Ils n'en sont pas moins exécutoires (2). » M. Jacquey fait observer avec raison que cette critique, en la supposant exacte, s'adresse au législateur, et que l'interprète a le droit, et même le devoir, de n'en tenir aucun compte. Mais il y a mieux : nous voyons très bien, pour notre part, ce qui pourrait advenir, si le gouverneur omettait de faire la promulgation.

D'abord, le ministre de l'intérieur, de qui il relève, pourrait se voir demander compte, devant le Parlement, de la négligence ou de la faute de son subordonné. Ensuite, si le gouverneur n'exécutait pas l'ordre de son chef hiérarchique, celui-ci a contre lui une arme très efficace, la révocation. Donc, ni le pouvoir législatif, ni le pouvoir exécutif ne sont désarmés contre la négligence ou la faute possible qu'on signalait, et l'objection n'a plus de valeur.

Voyons comment la jurisprudence a interprété à son tour la question.

Le 27 août 1881, une loi vint fixer, spécialement pour l'Algérie, le taux de l'intérêt légal. Cette loi, étant spéciale à l'Algérie, ne devenait exécutoire, d'après les principes posés, que du jour de son insertion au *Bulletin officiel*; elle y fut insérée le 14 septembre 1881. — Le tribunal d'Alger, saisi de la question, décida que la loi était obligatoire du jour de son insertion... au *Mobacher* ! (jugement du 24 décembre 1881). —

(1) N'attachons pas trop d'importance à cet argument ; il laisserait croire que la promulgation serait faite dans un but unique de publicité. Or, notre législation s'occupe peu du point de savoir si la loi a été portée efficacement à la connaissance du public ; elle déclare la loi exécutoire sans promulgation effective, par la seule expiration des délais fixés à partir de la promulgation.

(2) C'est là justement la question. M. Charpentier a sans doute voulu écrire *exécutés*.

La Cour d'Alger réforma cette décision ; mais elle déclara que la loi, ayant statué uniquement pour la colonie, n'avait pas eu besoin, pour être exécutoire, d'une promulgation spéciale, et que la promulgation faite au *Journal officiel* suffisait : Alger, 23 novembre 1882 (*Bull. jud. alg.*, 1883, 15). Dans le même sens, Alger, 25 octobre 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 48) ; Conseil d'état, 22 février 1887 (*Rev. alg.*, 1890, 2, 357). Avec ce système, on peut se demander quelle est alors l'utilité du *Bulletin officiel*, s'il ne sert même pas à promulguer les textes spéciaux à l'Algérie.

La Cour d'Alger ne devait pas persister dans cette jurisprudence. Le 19 octobre 1887, elle revenait aux vrais principes, en décidant que « les lois, décrets et règlements concernant exclusivement l'Algérie sont soumis au mode spécial de promulgation déterminé par l'arrêté du gouverneur général du 14 janvier 1861 et par le décret du 27 octobre 1858 » (*Rev. alg.*, 1888, 2, 39).

Mais nous faisons des réserves quant à la décision de ce même arrêt, au sujet du décret qui avait donné lieu à l'espèce, celui du 10 septembre 1886 sur la justice musulmane. L'art. 70 de ce décret porte : « Le présent décret et le tarif seront traduits en arabe, et un exemplaire en sera remis à chaque cadi, adel et bach-adel. » Se fondant sur cet article, l'arrêt décidait que ledit décret de 1886 n'avait pas pu être exécutoire en Algérie avant que les populations musulmanes aient pu en avoir connaissance par la publication en arabe prescrite audit article. « Ce point de vue, dit M. Vincent (*note précitée*), est sans doute équitable ; mais on pourrait en droit faire des réserves. En principe, dans notre législation, la loi devient exécutoire sans promulgation effective, par la seule expiration des délais fixés à partir de la promulgation. Dès lors, ne doit-on pas voir dans l'exigence de l'article 70 une simple mesure de publicité, plutôt qu'une publication proprement dite, susceptible de tenir en suspens la force exécutoire du décret ? »

Tel est le rôle bien précis, bien déterminé, du *Bulletin officiel* : promulguer les actes *purement algériens*, qui concernent *exclusivement* l'Algérie.

On ne saurait donc trop se mettre en garde contre cette formule, toujours répétée dans les arrêts et dans les auteurs, acceptée par tous comme un principe indiscutable : « La promulgation en Algérie est faite par le gouverneur général ; elle résulte de l'insertion au *Bulletin officiel*. » Cette formule est

séduisante par sa simplicité ; mais, sous cette forme absolue, elle est inexacte. Appliquée souvent sans qu'on y apporte aucune distinction, elle est la cause de la confusion qu'on rencontre dans la question de la promulgation des lois françaises applicables à l'Algérie, question assez simple en elle-même, mais qui, justement à cause de cette formule, est devenue pour certains presque insoluble, et « dont la difficulté, a dit M. Jacquy, croît en raison directe du nombre des décisions judiciaires qui avaient pour but de la résoudre. » C'est elle que nous allons aborder dans la deuxième partie de cette étude.

DEUXIÈME PARTIE

De l'Application et de la Promulgation des Lois Françaises en Algérie

Dans la première partie de cette étude, nous avons exposé l'œuvre du législateur. Cette œuvre, si touffue, était cependant tout à fait incomplète : elle ne s'occupait pas d'une foule de questions de la plus haute importance. Comment combler cette lacune? C'est alors qu'est intervenue la jurisprudence : elle a été demander au droit de la Métropole les solutions législatives qui manquaient à l'Algérie; elle lui en a pris certaines, en a laissé d'autres, les jugeant incompatibles avec l'état législatif de l'Algérie, et est ainsi arrivée à élaborer une théorie fort complète, la théorie de l'application et de l'exécution des lois françaises en Algérie. — Était-il bon, en législation, de s'adresser ainsi au droit de la Métropole pour combler les lacunes de la législation algérienne? C'est une bien grave question, que nous réservons pour notre troisième partie; constatons seulement qu'il était impossible aux tribunaux algériens de faire autrement, sous peine de s'exposer à un déni de justice. Quoi qu'il en soit, l'œuvre fait le plus grand honneur à la jurisprudence, qui, malgré ce qu'on en a dit, a su faire l'application exacte des vrais principes à une matière singulièrement complexe et difficile.

« S'il avait suffi, écrit M. de Ménerville (*op. cit.*, préface), comme l'aurait voulu et comme le voudrait encore la classe nombreuse des impatients, de promulguer, du premier jour et sans transition, le régime des lois françaises et de décréter l'assimilation complète de l'Algérie à la Métropole, ainsi que la naturalisation en masse des indigènes, l'œuvre aurait été assurément facile. Eût-elle été sage, équitable et surtout prudente?... La France se trouve, dans sa nouvelle colonie, en présence d'un peuple que l'on peut dire dans l'enfance, au point de vue des mœurs et des traditions des sociétés

modernes, d'un peuple qu'elle n'a jamais entendu détruire ni refouler, comme le faisaient à une autre époque les nations conquérantes, mais qu'elle veut, au contraire, conserver, instruire et amener à une fusion progressive... Il fallait, en même temps, tenir compte de la sollicitude et des garanties auxquelles avaient droit les émigrants français. Après sa religion, est-il dit avec une grande vérité dans un rapport ministériel, ce que veut conserver avec lui l'homme qui va fonder un établissement dans de nouvelles contrées, c'est la loi de son pays. Cette loi qu'il aime, qu'il connaît, qui sert de règle à sa conduite, c'est encore sa patrie. »

Toutes les lois françaises ne seront donc pas applicables et exécutoires en Algérie : il n'y a que certaines d'entre elles. Quelles sont exactement ces lois ? — Tel est l'objet de notre deuxième partie.

Lorsqu'une loi a été faite par le législateur, elle n'existe encore, pour ainsi dire, qu'à l'état virtuel ; elle est désormais susceptible d'être imposée ; elle est *applicable* aux citoyens, elle n'est pas encore *exécutoire*, *obligatoire*. Avant que d'imposer aux citoyens une loi, il est de l'équité la plus stricte de la porter à la connaissance de ceux qu'elle doit régir, auxquels elle va imposer un acte ou une abstention, donner un droit. Pour obliger, la loi doit être promulguée ; une fois promulguée, elle devient exécutoire et obligatoire : *non obligat lex, nisi promulgata*.

Ces principes sont également vrais pour la France et pour l'Algérie. Il ne s'agit pas seulement, dans l'étude de la législation algérienne, de déterminer quelles lois françaises sont susceptibles de recevoir leur application en Algérie, il faut encore déterminer suivant quel mode elles sont portées à la connaissance des citoyens, rendues exécutoires et obligatoires en Algérie.

Si le *Bulletin officiel du gouvernement de l'Algérie* n'existait pas, la seconde question serait résolue par avance. La loi serait promulguée au *Journal officiel*, et tout serait dit. Mais il y a le *Bulletin officiel*, et la difficulté vient justement de la détermination exacte du rôle spécial à chacun de ces recueils, pour la promulgation des lois françaises applicables à l'Algérie.

Nous croyons donc indispensable de distinguer nettement les deux questions, de l'application des lois françaises à l'Algérie, et de leur promulgation en Algérie. Cette distinction est essentielle ; on l'a quelquefois négligée, et de là des erreurs, des contradictions.

Elle nous servira de plan dans cette seconde partie, qui sera ainsi divisée en deux titres : 1^o de l'application des lois françaises à l'Algérie ; 2^o de leur promulgation en Algérie.

TITRE PREMIER

De l'application des lois françaises à l'Algérie.

« L'Algérie, dit M. Béquet (*op. cit.*), appartient à la France en vertu du droit de conquête. Or, un pays conquis ne perd pas, par le fait de l'occupation seule du vainqueur, sa nationalité et ses lois, pour prendre celles du vainqueur. Il est en effet admis par le droit des gens et consacré par une jurisprudence constante, qu'un pays ne change pas de législation civile par le fait seul qu'il change de domination. [(Cass. 8 janvier 1862 ; Req. 16 mars 1861 (D. R. v^o *Lois*, n^{os} 101 et suiv.) ; Metz, 29 juillet 1871 (D. P. 71. 2. 132) ; Nancy, 29 août 1872 (D. P. 72. 2. 195)] .Mais les lois du conquérant acquièrent un caractère d'autorité irrévocable, si le pays conquis passe de l'état de pays simplement *occupé* à celui de pays *annexé* ou *possédé* : Liège, 4 février 1819 (D. R. v^o *Lois*, n^{os} 105) ; Merlin (v^o *Lois*, n^o 10 *bis*). Et, par l'annexion ou la possession définitive, toutes les lois du vainqueur deviennent lois du vaincu. Il n'est fait d'exception à cette règle, que si l'acte diplomatique, en vertu duquel le droit du vainqueur est consacré, contient soit des réserves, soit des dispositions spéciales... Ce n'est qu'en 1834 que le caractère de la conquête de l'Algérie s'est modifié, et qu'elle a cessé d'être militaire et provisoire, pour devenir civile, politique et définitive. L'ordonnance du 22 juillet 1834 a changé l'*occupation* en *possession française*. Dès lors, en vertu des principes du droit des gens, les lois de la Métropole sont devenues lois du pays conquis. La législation de la France, antérieure au 22 juillet 1834, a donc été promulguée en Algérie par le fait même de la proclamation de l'annexion. Cette législation ne souffrait de réserves qu'à l'égard des musulmans, et en ce qui concerne les droits civils et personnels qui leur étaient garantis par la capitulation du 5 juillet 1830.....

» La raison juridique de la distinction faite en 1834 entre

les lois déjà promulguées et les lois à venir est aisée à comprendre. Le législateur savait, en 1834, quelles étaient les lois qui régissaient la Métropole ; il pouvait se rendre compte de leur degré d'applicabilité à la colonie ; du moment qu'il ne les modifiait pas, c'est qu'il jugeait qu'elles étaient, dans l'ensemble de leurs dispositions, de nature à recevoir une exécution. Il n'en était pas de même pour les lois à venir. En soumettant l'Algérie au régime des décrets, le législateur réservait au pouvoir central la faculté d'examiner si les lois futures pouvaient ou non y être publiées sans inconvénient, ou s'il ne fallait pas les changer dans quelques-unes de leurs parties essentielles. »

Telle est en effet la grande distinction qu'il faut établir dans l'étude de l'application des lois françaises en Algérie : on doit distinguer les lois françaises antérieures à l'ordonnance du 22 juillet 1834, et celles postérieures à cette date.

Cette distinction est établie par une jurisprudence constante. C'est elle que nous suivrons, en étudiant, dans un chapitre premier, l'application à l'Algérie des lois françaises antérieures à 1834 ; dans un chapitre second, l'application des lois françaises postérieures à 1834.

CHAPITRE PREMIER

Lois françaises antérieures à 1834.

« Par le seul fait de la conquête, disait le 28 janvier 1874 devant la Cour de Cassation M. le conseiller Guillemard (1), l'Algérie a été soumise *de plano* aux lois de la Métropole... Ainsi le veut en thèse générale le droit de conquête qui, en enlevant leur nationalité aux territoires dont s'empare le vainqueur, les place sous la souveraineté et les assujettit aux lois de la patrie nouvelle. Ainsi, en particulier, l'a voulu la France pour l'Algérie, soit immédiatement après la prise d'Alger, soit à mesure que nous avons rangé sous notre domination les autres parties de l'ancienne Régence. Si cela était utile, nous en trouverions la preuve dans l'arrêté du 22 août 1830 qui, tout en maintenant tant au civil qu'au criminel la justice maure et la justice israélite, porte toutefois

(1) V. son rapport, *Jurispr. Alg.*, 1874. 1.

(art. 6) que la Cour de justice est autorisée à appliquer les lois françaises ou celles du royaume d'Alger, de même que les usages et les coutumes de l'un et l'autre pays, suivant qu'elle le croira convenable. Nous verrions ensuite le même principe s'affirmer, d'abord dans l'ordonnance du 10 août 1834, et plus tard dans les ordonnances des 28 février 1841 et 25 septembre 1842 qui non seulement déclarent que la loi française régit les contestations entre Français et Étrangers et permettent d'appliquer, dans les contestations entre Français ou Étrangers et Indigènes, la loi française ou celle du pays, mais encore défendent aux tribunaux de prononcer d'autres peines que celles de notre Code pénal. Voilà comment se sont introduits dans le droit de notre colonie nos lois, nos décrets antérieurs à la conquête... Si l'on y a par exception promulgué, pour cette première période, notre Code de procédure civile, et d'autres lois anciennes, on ne l'a fait, pour l'un que parce que l'on avait jugé nécessaire d'y apporter des modifications, et pour les autres que dans la vue de satisfaire à des intérêts particuliers de service et d'administration... »

Ainsi, les lois françaises antérieures à l'ordonnance du 22 juillet 1834, qui a fixé notre prise de possession en Algérie, sont, par le fait même de la conquête, devenues *de plein droit* applicables à l'Algérie.

Mais il était contre la nature même des choses de les rendre toutes applicables, en bloc, sans distinction ; aussi, à ce principe général, la jurisprudence a apporté de nombreuses restrictions, amplement justifiées par la situation exceptionnelle pleine d'incertitudes, où nous nous sommes trouvés de 1830 à 1834, et par l'organisation rudimentaire et provisoire qui en était la conséquence.

Si elle déclare applicables à l'Algérie les lois antérieures à 1834, ce ne sont que les lois *générales, d'intérêt et d'ordre général, de police générale et d'intérêt public* : Alger, 19 mars 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 19) ; Cass. (crim.), 17 août 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 46) ; Cass. (crim.), 17 novembre 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 50) ; Cass. (civ.), 15 juillet 1868 (*Jurispr. Alg.*, 1848, 41) ; Cass. (crim.), 5 janvier 1871 (*Jurispr. Alg.*, 1871, 1) ; Alger, 1^{er} juillet 1871 (*Jurispr. Alg.*, 1871, 19) ; Alger, 3 novembre 1873 (*Jurispr. Alg.*, 1873, 53) ; Alger, 1^{er} décembre 1873 (*Jurispr. Alg.*, 1873, 65) ; Alger, 11 novembre 1887 (*Rev. alg.*, 1888, 2, 13) ; Alger, 1^{er} juillet 1893 (*Rev. alg.*, 1893, 2, 418) ; Alger, 21 janvier 1893 (*Rev. alg.*, 1893, 2, 113).

En outre, ces lois d'intérêt général ne sont applicables à l'Algérie qu'autant qu'elles ne sont pas contraires à la légis-

lation spéciale de ce pays, que dans la mesure où les mœurs, les circonstances locales de temps et de lieu en permettent l'application : Cons. du contentieux, 7 novembre 1845 (*Jurispr. Alg.*, 1845, 19); Cons. d'État, 29 novembre 1848 (*Jurispr. Alg.*, 1848, 28); Alger, 19 mars 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 19); Cass. (req.), 4 février 1863 (*Jurispr. Alg.*, 1863, 1); Cass. (crim.), 17 août 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 46); Cass. (crim.), 17 novembre 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 50); Cass. (civ.), 15 juillet 1868 (*Jurispr. Alg.*, 1868, 41); Alger, 3 novembre 1873 (*Jurispr. Alg.*, 1873, 53); Alger, 1^{er} décembre 1873 (*Jurispr. Alg.*, 1873, 65).

La jurisprudence a fait de nombreuses applications de ces principes. C'est ainsi qu'elle a déclaré applicables de plein droit à l'Algérie : — le code pénal : Cass. (crim.), 9 janvier 1835 (*Jurispr. Alg.*, 1835, 1); trib. supérieur d'Alger, 31 mars 1835 (*Jurispr. Alg.*, 1835, 7); Alger, 28 février 1844 (*Jurispr. Alg.*, 1844, 7); Cass. (crim.), 17 août 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 46); — le décret du 5 septembre 1810 sur les marques de fabrique, et la loi du 28 juillet 1824 relative aux attributions et aux suppositions de noms sur les produits fabriqués : Alger, 5 septembre 1845 (*Jurispr. Alg.*, 1845, 13); — les anciens règlements sur la voirie confirmés par la loi des 19-22 juillet 1791 : Cons. du contentieux, 7 novembre 1845 (*Jurispr. Alg.*, 1845, 19); — la loi du 13 brumaire an V, constitutive de la compétence relative au jugement des délits militaires : Cass. (crim.), 19 septembre 1846 (*Jurispr. Alg.*, 1846, 17); — les lois des 13 janvier 1791 et 19 janvier 1793 sur les droits des auteurs dramatiques : Alger, 11 avril 1850 (*Jurispr. Alg.*, 1850, 15); — les lois et ordonnances sur le régime des théâtres et spectacles publics, et notamment l'ordonnance royale du 8 décembre 1824 : Alger, 19 mars 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 18); — les lois des 15 et 16 floréal an X, relatives au mode de vente des biens ruraux appartenant à la nation : Alger, 1^{er} avril 1862 (*Jurispr. Alg.*, 1862, 20); — la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat : Cass. (req.), 4 février 1863 (*Jurispr. Alg.*, 1863, 1); Alger, 3 novembre 1873 (*Jurispr. Alg.*, 1873, 53); — le code forestier : Cass. (crim.), 17 novembre 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 50); Alger, 11 novembre 1887 (*Rev. alg.*, 1888, 2, 13); trib. de Philippeville, 17 mai 1889 (*Rev. alg.*, 1889, 2, 399); Alger, 21 janvier 1893 (*Rev. alg.*, 1893, 2, 113); — la loi du 14 floréal an XI, relative au curage des rivières non navigables : Cass. (civ.), 15 juillet 1868 (*Jurispr. Alg.*, 1868, 41); — les lois des 24 août 1790 et 19 juillet 1791 sur l'organisation judiciaire : Cass. (crim.), 25 juin 1869 (*Jurispr. Alg.*, 1869, 19); — la loi du 6 messidor an III prohibant la vente de grains en vert :

Alger, 1^{er} juillet 1871 (*Jurispr. Alg.*, 1871, 19); — la loi des 8-10 juillet 1791 sur les servitudes militaires : Alger, 1^{er} décembre 1873 (*Jurispr. Alg.*, 1873, 65); — le décret du 6 novembre 1813 sur la conservation et l'administration des biens du clergé : Alger, 18 novembre 1887 (*Rev. alg.*, 1887, 2, 144). — La jurisprudence a longtemps hésité à regarder applicable de plein droit à l'Algérie l'art. 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII. Le 3 mai 1844 (*Jurispr. Alg.*, 1844, 10) et le 30 octobre 1857 (*Jurispr. Alg.*, 1857, 34), dans une affaire qui eut un retentissement si fâcheux pour Algérie, l'affaire du capitaine Doineau, la chambre criminelle de la Cour de cassation se refusait à déclarer applicables à l'Algérie les garanties accordées aux fonctionnaires par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII. Cette doctrine, qui ne pouvait se justifier que par des considérations politiques, fut abandonnée le 25 janvier 1858 (*Jurispr. Alg.*, 1858, 3) par la Cour d'Alger, qui jugea que l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, étant d'ordre public, était applicable à l'Algérie. La Cour d'Alger, par arrêt du 2 février 1859 (*Jurispr. Alg.*, 1859, 4), confirma son opinion à laquelle la Cour de cassation finit par se rallier : arrêt du 3 avril 1866 (*Jurispr. Alg.*, 1866, 23).

M. Jacquey (*op. cit.*, p. 21) s'élève vivement contre les distinctions établies par la jurisprudence parmi les lois antérieures à 1834; il les trouve arbitraires, et demande ce que peuvent bien déterminer ces expressions de « loi d'intérêt général », « loi compatible avec les mœurs et les besoins particuliers de la colonie. » Il est certain en effet qu'on pourra toujours discuter sur la question de savoir si telle loi est d'intérêt général, si elle est compatible avec les besoins particuliers de la colonie. Nous ne voyons pas de *criterium* permettant *a priori* de donner ce caractère à telle ou telle loi. C'est plus affaire de sentiment que de raison juridique.

C'est ainsi que l'on comprend que la Cour de Paris, par arrêt du 18 mars 1868 (*Jurispr. Alg.* 1868, 16), ait refusé de déclarer applicable à l'Algérie la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée: il était difficile d'appliquer à une colonie naissante une loi militaire faite pour la Métropole. On comprend également les raisons économiques qui ont décidé la Cour de cassation (Ch. des req.) à déclarer inapplicable à l'Algérie la loi du 3 septembre 1807 sur l'usure : arrêt du 14 janvier 1878 (*Bull. jud. alg.* 1878, 193); les raisons de sûreté générale qui ont fait rejeter pour l'Algérie l'application de la loi du 13 fructidor an V sur la fabrication des poudres : Alger, 6 décembre 1890 (*Rev. alg.* 1891. 1. 73).

Il est d'évidence encore que, jusqu'en 1870, les tribunaux

ne pouvaient appliquer à l'Algérie les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives à la composition du jury, les Cours d'assises instituées en Algérie par le décret du 19 août 1854 n'étant composées que de magistrats et ne comprenant pas de jurés : Cass. (crim.), 23 mars et 28 juin 1855 (*Jurispr. Alg.* 1855, 23 et 39). — Mais, pourquoi la jurisprudence qui reconnaissait, par exemple, aux lois sur les théâtres et spectacles publics le caractère d'intérêt général, déniait-elle ce caractère à la loi de 1810 sur les mines ? Cons. d'Etat, 11 janvier 1878 (*Bull. jud. alg.* 1878, 277) ; Alger, 1^{er} juillet 1893 (*Rev. alg.* 1893. 2. 418).

Il y a donc de l'arbitraire dans cette doctrine, et ce caractère d'intérêt général, de compatibilité avec les institutions de la colonie, est des plus vagues, des moins précis. C'est indéniable. Mais peut-il en être autrement ? La question d'application des lois antérieures à 1834 n'est-elle pas essentiellement une question de fait, une question d'appréciation contingente, dans laquelle il est nécessaire de laisser au juge le pouvoir discrétionnaire qu'il s'est arrogé ?

CHAPITRE DEUXIÈME

Lois françaises postérieures à 1834.

Nous avons indiqué plus haut, suivant M. Béquet, la raison de la distinction établie entre les lois antérieures à 1834 et celles postérieures à cette date. Le législateur pouvait pour les premières se rendre compte de leur degré d'applicabilité ; il était obligé pour les secondes de réserver son pouvoir d'appréciation.

Cette distinction, qui se concevait parfaitement dans les premiers temps de la conquête, alors qu'on ne parlait encore que d'occupation restreinte, que l'Algérie était regardée comme une colonie, semble ne plus avoir sa raison d'être depuis l'assimilation de l'Algérie à la France en 1848 et en 1870, et surtout depuis les décrets de rattachement de 1881.

Et de fait, on a soutenu d'une manière absolue « que depuis les décrets de rattachement de 1881, les lois et règlements français sont désormais applicables en Algérie, sans promulgation spéciale et sans article de loi spécial à l'Algérie. » Avec cette solution radicale, la question d'applicabilité des lois

disparaît et ne devient plus qu'un problème d'un intérêt purement historique (1). — Mais c'est exagérer singulièrement la portée des décrets de 1881 que d'en tirer cette conclusion absolue. Le décret du 26 août 1881, notamment dans son art. 2, a conféré tout simplement aux ministres, dans les services rattachés, les mêmes pouvoirs que ceux qu'ils exercent dans les services français, d'après les lois de la Métropole. Ils ont reçu les attributions qui appartenaient autrefois au gouverneur général, et ils les exercent, en ce qui concerne l'Algérie, dans les mêmes limites qu'en ce qui concerne la France. « Il y a, dit M. Jacquy (*op. cit.*, p. 27), exagération manifeste à dire d'une façon générale que désormais « les lois et règlements français sont applicables en Algérie sans article de loi spécial. » Cela n'est vrai que pour les attributions ministérielles; l'étendre à toutes les lois, à toute la législation, c'est dépasser la portée du texte et sans doute aussi la pensée de ses rédacteurs. » En effet, dans son rapport adressé au ministre de l'intérieur le 3 novembre 1880, rapport qui prépara les décrets de rattachement, M. Albert Grévy, alors gouverneur général de l'Algérie, précisait nettement que cette assimilation absolue de la loi française et de la loi algérienne était encore illusoire et impossible : « ... Il n'est personne, disait-il, connaissant l'Algérie, qui puisse vouloir appliquer immédiatement le droit commun de la Métropole à un pays où les personnes et les choses se trouvent placées dans des conditions si différentes de ce qu'elles sont en France... » — Nous trouvons enfin la confirmation de cette théorie dans une décision récente du tribunal de la Seine, du 18 décembre 1894 (*Rev. alg.* 1895. 2. 30) : « Les décrets de rattachement de 1881, dit le tribunal, n'ont porté aucune atteinte à la règle d'après laquelle les actes du pouvoir exécutif ne deviennent exécutoires en Algérie qu'en vertu d'une disposition ou d'une déclaration expresse. » L'objection tirée des décrets de 1881 étant écartée, nous restons en présence de la question : quelles lois seront

(1) V. Faivre et Benoit-Lévy, *Code manuel de la Presse*, p. 275. — La même opinion semble se dégager d'un arrêt du Conseil d'État du 15 février 1889 (*Rev. alg.* 1889. 2. 113). Cependant le Conseil d'État n'est pas aussi absolu, aussi affirmatif que les auteurs précités. Il décide bien « que le décret du 26 août 1881, qui a placé le service des chemins de fer sous l'autorité directe du ministre, a rendu applicables en Algérie les lois, décrets, arrêtés et règlements qui sont en vigueur en France » ; mais il prend soin d'ajouter : « dans toutes celles de leurs dispositions auxquelles il n'a pas été dérogé par la législation spéciale de l'Algérie. »

applicables à l'Algérie parmi celles qui ont été faites postérieurement à 1834?

En principe, il n'y aura d'applicables à l'Algérie que les lois qui seront déclarées telles. Cette volonté d'appliquer la loi pourra émaner du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif; elle pourra être expresse, elle pourra aussi être tacite.

Le pouvoir législatif fera connaître sa volonté expresse sous la forme d'un texte déclarant applicables à l'Algérie les lois relatives à une matière spéciale, telles les lois sur la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises; ou encore sous la forme d'un article additionnel inséré dans une loi et la déclarant applicable à l'Algérie, comme par exemple la loi du 12 janvier 1895 sur la saisie-arrêt des salaires et petits traitements, dont l'article 18 porte : « La présente loi est applicable à l'Algérie. » Quant au pouvoir exécutif, il manifestera sa volonté sous la forme d'un décret, appliquant un texte métropolitain à l'Algérie, comme par exemple le décret du 30 juillet 1894 déclarant applicable à l'Algérie la loi du 28 juillet 1894 sur la répression des menées anarchistes.

Tacite, l'applicabilité résultera du caractère modificatif ou abrogatif de la loi.

C'est cette distinction que nous suivrons dans l'étude de cette matière. Nous verrons quelles lois sont applicables à l'Algérie, d'abord en vertu d'une déclaration expresse d'applicabilité (section 1^{re}); ensuite, en vertu d'une applicabilité tacite (section 2^e).

SECTION PREMIÈRE

LOIS APPLICABLES A L'ALGÉRIE EN VERTU D'UNE DÉCLARATION EXPRESSE.

On range ordinairement en quatre catégories les lois applicables à l'Algérie en vertu d'une déclaration expresse, faite, soit d'une manière générale pour toute une catégorie de lois, soit d'une manière spéciale pour une loi déterminée. Ce sont : 1^o Les lois applicables en vertu d'un article additionnel ou d'un décret exprès d'applicabilité; — 2^o Les lois qui fixent la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises; — 3^o Les lois de douanes; — 4^o Les lois sur l'administration de la guerre et de la marine. — Cette nomenclature est trop large; on doit la restreindre, croyons-nous, comme nous le verrons en reprenant chacune de ces catégories de lois.

I. — *Lois applicables en vertu d'un article ou d'un décret d'applicabilité.* — Aucun doute n'est possible sur l'application de ces lois à l'Algérie. C'est là du reste une source considérable de la législation algérienne.

Chaque année, le nombre des lois métropolitaines augmente, auxquelles on ajoute un article additionnel d'application à l'Algérie : habitude excellente, car elle dispense de toute recherche d'intention d'applicabilité chez le législateur, recherche toujours très délicate.

Pas de difficultés non plus pour les lois métropolitaines qu'un décret du chef de l'État rend, en tout ou en partie, applicables à l'Algérie. La jurisprudence se montre du reste très large en cette matière. C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour d'Alger, du 1^{er} juillet 1893 (*Rev. alg.*, 1893. 2. 418), déclare que la législation sur les mines a été mise en vigueur en Algérie par une ordonnance du 9 novembre 1845, portant concession d'une mine à un particulier. La Cour tire argument du préambule de l'ordonnance, qui dit du reste expressément : « Vou-lant appliquer en Algérie la législation sur les mines en vigueur en France », et appelle cette ordonnance de concession un véritable acte législatif (1).

II. — *Lois fixant la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises.* — L'art. 2 du décret du 14 juillet 1865 porte : « Les décrets qui paraîtront chaque année pour fixer la valeur des monnaies étrangères seront exécutoires en Algérie sans promulgation spéciale. » Il résulte de ce texte que les décrets dont il s'agit sont applicables de plein droit à l'Algérie, sans qu'il y ait lieu d'y insérer la mention d'applicabilité, et sauf réserve contraire.

III. — *Lois de douanes.* — Le décret du 25 février 1851, dans son art. 1^{er}, dispose : « Les lois et décrets rendus en matière de douanes sont applicables *en* Algérie, à partir du jour où ils seront réputés connus à Alger, d'après les règles établies par le Code civil. » M. Jacquy (*op. cit.*, p. 31 et 32) fait observer que la portée véritable de ce décret est l'assimilation de l'Algérie à la France seulement *quant au mode de promulgation* des lois douanières ; mais que le texte laisse entière

(1) L'article 5 de la loi du 16 juin 1851 sur la propriété en Algérie a déclaré expressément applicable à l'Algérie la législation métropolitaine sur les mines, mais avec certaines modifications.

la question de l'application à l'Algérie des lois de douanes de la Métropole. Il n'est donc pas exact de dire que les lois de douanes sont applicables de plein droit à l'Algérie. La présomption doit être la non-applicabilité de toute loi douanière faite pour la France. Le texte ne statue qu'au point de vue particulier de la promulgation de ces lois. Si l'assimilation entre les deux législations fut prononcée par les lois du 11 janvier 1851 (art. 10) et du 17 juillet 1867 (art. 9), ces textes ne visaient que les lois alors en vigueur dans la Métropole, et nullement les lois futures.

La jurisprudence est restée assez longtemps incertaine. Un arrêt de la Cour d'Alger, du 24 juin 1878 (*Bull. jud. alg.*, 1879, 3) et l'arrêt de la chambre des requêtes, qui rejeta le pourvoi, le 21 juillet 1879 (*Rev. alg.*, 1894, 2, 327), semblent ne pas faire de distinction et confondre la question d'application et celle de promulgation. Mais cette distinction, telle que nous venons de l'établir, est très nettement formulée dans deux arrêts de la Cour suprême, rendus au sujet de la même espèce, le premier par la chambre civile, le 5 mars 1879 (*Bull. jud. alg.*, 1879, 113), sur les conclusions de M. l'avocat général Desjardins, le second, toutes chambres réunies, le 22 juillet 1881 (*Bull. jud. alg.*, 1881, 257), et qui eurent un grand retentissement dans toute l'Algérie. Voici en substance le raisonnement de la Cour : « On ne peut, dit-elle, soutenir l'assimilation, sous le rapport du régime douanier, entre la France et l'Algérie, en se fondant sur les lois du 11 janvier 1851 et du 17 juillet 1867, la première visant l'organisation du service des douanes en Algérie, et la seconde réglant le régime commercial et douanier de ce pays. On ne peut valablement induire cette assimilation des articles qui, dans ces deux lois, déclarent applicables à l'Algérie les lois, ordonnances et décrets *actuellement* en vigueur en matière de douanes dans la Métropole; ils ne se réfèrent qu'aux lois et décrets en vigueur lors de leur promulgation, et on ne saurait s'appuyer sur ces dispositions pour prétendre que le régime douanier de l'Algérie était, pour l'avenir et à compter de la loi de 1851, entièrement soumis aux lois qui constituaient le régime douanier de la France. La preuve de la non-existence de cette prétendue assimilation résulte enfin de la loi du 30 janvier 1872 elle-même qui, après avoir frappé les marchandises importées en France de surtaxes de pavillon et d'entrepôt, déclare expressément, dans son art. 4, que lesdits art. 1 et 3 régissent les relations de l'Algérie avec l'étranger; une telle disposition exclut le principe d'une assimilation complète, qui aurait été établie par les lois antérieures entre le régime

douanier de l'Algérie et celui de la Métropole. » — Cette jurisprudence enfin s'est confirmée dans un arrêt de la chambre des requêtes, du 9 juin 1891 (*Rev. alg.*, 1891, 2, 513), statuant, cette fois, sur la loi du 29 décembre 1884, et disant que cette loi n'a pas assimilé l'Algérie à la France sous le rapport douanier.

IV. — *Lois sur l'administration de la guerre et de la marine.*
— L'ordonnance du 22 juillet 1834 portait, dans son art. 6 *in fine* : « L'administration de la guerre et celle de la marine demeurent soumises aux lois et ordonnances qui les régissent. »

On a beaucoup discuté sur la portée exacte de ce texte ; tous les auteurs qui se sont occupés de l'application des lois françaises à l'Algérie le reprennent et le commentent à leur façon. Il nous semble qu'on doit cependant l'écarter de la discussion, car nous croyons qu'il a été abrogé par l'art. 125 de l'ordonnance du 15 avril 1845, ainsi conçu : « Notre ordonnance du 22 juillet 1834 et toutes dispositions contraires à la présente ordonnance sont et demeurent abrogées. »

Sans doute, on pourrait soutenir que l'ordonnance de 1845, qui a déterminé à nouveau les pouvoirs du gouverneur général, ne s'étant pas occupée des lois sur l'administration de la guerre et de la marine, a laissé par cela même subsister cette disposition de l'ordonnance de 1834 ; mais les termes de l'art. 125 de l'ordonnance de 1845 nous paraissent trop formels et surtout trop généraux, pour conclure qu'ils n'ont abrogé l'ordonnance de 1834 que *parte in qua*, uniquement en ce qui concerne les pouvoirs du gouverneur général. Toutefois, nous n'osons être trop affirmatif, car la question revient à une interprétation de volonté du législateur de 1845, volonté qu'il est très difficile, sinon impossible de connaître.

En admettant donc que l'art. 6 *in fine* de l'ordonnance de 1834 ait été abrogé par l'art. 125 de l'ordonnance de 1845, que décider aujourd'hui à propos des lois sur l'administration de la guerre et de la marine ? — La question est des plus délicates : aucun texte, à notre connaissance, n'est venu remplacer le texte abrogé de l'ordonnance de 1834 ; on ne trouve rien de relatif aux lois sur l'administration de la guerre et de la marine dans les décrets de rattachement de 1848, de 1876, de 1881.

D'une part, lorsqu'on considère, — que le gouverneur de l'Algérie a été longtemps un gouverneur militaire ; — qu'il relevait jusqu'en 1870 du ministre de la guerre ; — « que nous

n'avons qu'une seule armée (1), qui ne comprend pas moins les troupes d'Algérie que les troupes détachées à la garde de notre drapeau dans les diverses parties du monde... ; que l'armée est une, soumise à une même législation (2) », — on est tenté, non sans raison, de déclarer entièrement assimilée à la Métropole l'administration des armées de terre et de mer de l'Algérie, et de décider que les lois et règlements faits pour la France sont applicables de plein droit à l'Algérie.

Mais, d'autre part, si l'on remarque, — qu'il a fallu une déclaration expresse pour rendre applicable à l'Algérie le Code de justice militaire de 1857 (3) ; — que la loi du 6 novembre 1875 a soumis à des conditions spéciales de recrutement les Français d'Algérie ; — qu'on a cru nécessaire de dire expressément applicable à l'Algérie la grande loi du 15 juillet 1889, mais cependant sous certaines modifications (art. 81, 82 et 83), — on se demande si on ne doit pas rester sous le principe général de la non-assimilation, et appliquer en conséquence les règles que nous essayons de déterminer aux lois dont il s'agit.

Nous croyons cependant préférable de considérer comme entièrement assimilées aux troupes de la Métropole les troupes de l'Algérie ; ou plutôt, ces troupes ne forment qu'une seule et même armée. Il est certain qu'il existe pour l'Algérie des dispositions spéciales dans les lois militaires ; qu'en outre, il y a en Algérie des corps absolument spéciaux, dont on ne retrouve aucun équivalent en France. Mais, sous la réserve de ces observations, nous croyons que l'unité de la défense nationale exige une assimilation entière et complète des troupes de l'Algérie à celles de la France, et, sans nous appuyer sur le texte de l'ordonnance de 1834, nous croyons que tous les règlements, toutes les lois concernant l'armée sont applicables de plein droit aux troupes de l'Algérie, sous réserve, bien entendu, des dispositions spéciales édictées pour l'Algérie, dérogatoires au droit de la Métropole.

Comme on le voit, nous arrivons à la même solution que celle qui était donnée par l'ordonnance de 1834, mais en nous appuyant sur d'autres motifs.

M. Sautayra cite comme ayant abandonné le principe de cette assimilation un arrêt de la Cour de cassation, du 5 janvier 1871 (*Jurisp. Alg.* 1871. 1), rendu sur les conclusions

(1) Malgré la loi du 30 juillet 1893, nous n'avons pas encore une armée coloniale.

(2) M. Jacquey (*op. cit.*, p. 36).

(3) Alger, 17 juillet 1858 (*Jurisp. Alg.* 1858. 59).

de M. l'avocat général Bédarrides, et qui déclarait non applicable à l'Algérie le décret du 2 octobre 1870 sur les cours martiales. M. Jacquy (*op. cit.*, p. 35) a relevé l'erreur de M. Sautayra, et démontré que l'application du décret de 1870 et l'assimilation de l'Algérie à la France quant aux lois sur l'administration de l'armée, étaient choses tout à fait indépendantes. « Le décret sur les cours martiales, dit-il, était spécial aux armées en marche, en action, dans des circonstances telles que la discipline exigeait la répression immédiate des délits flagrants commis par les militaires ; aussi la sentence était-elle rendue au nom *de la patrie envahie*. Il ne s'agissait point de modifier la juridiction des conseils de guerre existants, il s'agissait de remplacer par des cours martiales ceux de ces conseils qu'il était impossible d'organiser, en raison des circonstances : cela résulte de toutes les dispositions du décret. Or, s'il faut en conclure que ce décret n'est pas applicable même aux troupes qui se trouvaient *en France*, dans un territoire *non envahi*, à combien plus forte raison la Cour de cassation a-t-elle pu en conclure qu'il n'était pas applicable aux troupes de l'Algérie ».

En résumé, une seule catégorie de lois, celles fixant la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises, est applicable de plein droit à l'Algérie en vertu d'une disposition législative générale, destinée à régir tous les textes de la matière. Les autres lois de la Métropole, énumérées plus haut, ne sont applicables que si elles sont déclarées telles, pour chacune d'entre elles, par un article additionnel, ou par un décret spécial ; et parmi elles, il convient de ranger notamment les lois de douanes. Quant aux lois sur l'administration de la guerre et de la marine, elles sont applicables à l'Algérie en vertu des principes généraux qui régissent l'administration de l'armée tant en France qu'en Algérie ; en réalité, il n'y a pas lieu de distinguer pour elles la Métropole et la colonie : elles sont les lois de l'armée française.

SECTION SECONDE

LOIS APPLICABLES A L'ALGÉRIE EN VERTU D'UNE PRÉSUMPTION

D'APPLICATION TACITE.

En principe, avons-nous dit, une loi n'est applicable à l'Algérie que lorsqu'elle est déclarée telle par le pouvoir compétent. Pas ou presque pas de difficultés quand il y a une

mention d'applicabilité; grosse difficulté au contraire quand ce texte n'existe pas.

Faut-il, ainsi que le veut M. Jacquy (*op. cit.*, et dans deux notes que nous retrouverons plus tard), poser comme principe absolu, général, ne comportant aucune restriction, que les lois de la Métropole ne peuvent devenir applicables à l'Algérie qu'en vertu d'une déclaration expresse? Nous ne le pensons pas : il est des cas où la volonté du législateur, pour ne s'être pas exprimée, n'en est pas moins certaine; il est des cas où l'applicabilité d'une loi métropolitaine n'est pas douteuse, bien que tacite, et ce serait aller contre la volonté du législateur que de ne pas reconnaître cette applicabilité.

Il est donc des lois applicables de plein droit, implicitement, à l'Algérie. Mais quelles sont-elles exactement? — C'est ce que nous allons voir, en examinant : 1° les lois modificatives ou abrogatives d'un texte antérieurement appliqué à l'Algérie; — 2° les traités internationaux; — 3° les lois dites d'intérêt général (1).

I

Lois modificatives ou abrogatives d'un texte en vigueur en Algérie.

« L'Algérie, dit M. Béquet, par son voisinage avec la France, peut être considérée comme une sorte de prolongement de son territoire; les aspirations générales tendent de plus en plus à les unifier complètement; si des lois déjà exécutoires en Algérie ne subissaient pas les transformations auxquelles le législateur les soumet en France, il arriverait rapidement que les codes de la colonie ne ressembleraient plus à ceux de la Mère Patrie, et, loin de s'assimiler, les deux pays se constitueraient à l'état de nations séparées par les mœurs et la jurisprudence. »

Rien ne nous semble en effet plus rationnel, une loi étant déclarée applicable à l'Algérie par le pouvoir compétent, que cette présomption d'applicabilité qui s'attache à un texte venant la modifier ou l'abroger. Du moment que le législateur a voulu qu'une loi fût applicable à l'Algérie, il nous paraît tout naturel qu'il ait entendu faire profiter cette loi de toutes les améliorations qu'il pourrait lui apporter plus tard. Toute modification dans une loi est faite en effet dans le but de

(1) Postérieures à 1834, ne l'oublions pas.

l'améliorer : pourquoi cette amélioration ne profiterait-elle pas aux Français d'Algérie ; pour quelles raisons la leur refuserait-on ? — Serait-ce en vertu du principe qu'il n'y a d'applicables à l'Algérie que les lois déclarées telles ? Ce principe est certain ; mais, du moment que le législateur a décidé qu'une loi serait applicable à l'Algérie, c'est qu'il a reconnu que les besoins de l'Algérie étaient sur ce point identiques à ceux de la Métropole, et que sur ce point les deux législations pouvaient marcher de pair. Or, lorsqu'il vient modifier cette loi, pourquoi cette modification ne s'appliquerait-elle pas à la fois dans la Métropole et en Algérie ? — Il n'a pas pu ne pas le vouloir, car il se contredirait lui-même : cette assimilation qu'il a prononcée pour l'avenir, il la ferait cesser, ou plutôt on prétendrait qu'il a voulu la faire cesser, alors cependant que les besoins de réforme étaient tout aussi désirables pour la colonie que pour la Métropole. C'est inadmissible ! La volonté explicite d'assimiler la colonie et la mère patrie doit être présumée persistante pour les dispositions modificatives de cette législation. Les modifications apportées à une loi s'incorporent à la loi primitive, en deviennent partie intégrante et doivent être présumées applicables comme cette loi elle-même.

M. Jacquey s'élève vivement contre cette solution, et il a constamment soutenu que cette présomption d'applicabilité ne se justifiait, ni au point de vue juridique, ni au point de vue législatif (1).

Au point de vue juridique. — En principe, dit-il, une loi française n'est applicable à l'Algérie qu'en vertu d'une manifestation de volonté du législateur, et il n'y a pas à distinguer entre une loi nouvelle et une loi modificative, celle-ci n'étant qu'une loi nouvelle, qu'une loi créatrice d'un droit nouveau.

Nous partageons entièrement le sentiment de M. Jacquey, quant à la nécessité d'une manifestation de volonté du législateur. Mais nous admettons que cette volonté peut être aussi bien tacite qu'expresse. Nous verrons plus bas avec quelle énergie le législateur a manifesté pour certaines lois sa volonté, sans avoir pour cela inséré dans la loi une déclaration formelle d'applicabilité. Du reste, M. Jacquey, dans

(1) V. l'ouvrage précité de M. Jacquey (p. 41 *et suiv.*), et deux notes insérées, l'une sous un arrêt de la Cour de cassation, du 5 novembre 1884 (*Rev. alg.*, 1885, 2, 1), l'autre sous un arrêt de la Cour d'Alger, du 18 février 1888 (*Rev. alg.*, 1888, 2, 147).

sa dernière note précitée, abandonne la rigueur un peu absolue du principe qu'il posait, en reconnaissant lui-même que la volonté du législateur peut être expresse ou tacite.

« Une loi modificative, ajoute-t-il, — et c'est là surtout son principal argument, — est une loi nouvelle, et partant, elle ne peut être appliquée à l'Algérie, sans contenir, comme toute loi nouvelle, une déclaration d'applicabilité. » — Mais doit-on considérer comme lois nouvelles, par exemple, la loi du 15 janvier 1882, qui a supprimé un mot dans l'art. 1734 C. civ.; encore, la loi du 18 avril 1889, qui a ajouté un paragraphe à l'art. 1953 C. civ.; de même, la loi du 17 juin 1893, qui a tranché une controverse ancienne sur l'art. 2151 C. civ. ? — Sont-ce bien là lois nouvelles, ces textes qui ne viennent qu'opérer un remaniement dans la rédaction d'un article de nos codes, mais qui ont garde de détruire la série des articles ? Ne laissent-elles pas subsister le code qu'elles modifient avec son caractère d'autrefois : ne sont-elles pas absorbées par lui, et pourraient-elles s'interpréter, abstraction faite du code qu'elles viennent améliorer ?

Au point de vue législatif. — A ce point de vue, M. Jacquy soutient que la présomption d'applicabilité des lois modificatives n'est pas heureuse, car les besoins de la France et de l'Algérie ne varient pas nécessairement en même temps et dans le même sens.

Sur ce point, nous sommes encore, en principe, du même avis que M. Jacquy. Dans la troisième partie de cette étude, nous essayerons de démontrer combien l'assimilation de l'Algérie à la Métropole a été prématurée. Mais, en fait, cette assimilation existe dans une certaine mesure; elle a été prononcée par des textes. C'est en face de ce qui est, et non de ce qui devrait être, qu'on doit se placer pour étudier actuellement le problème de l'application des lois. Or, étant donné le principe de l'assimilation, pour quels motifs aurait-on refusé à l'Algérie, par exemple, le bénéfice de la loi nouvelle du 6 février 1893 sur la séparation de corps; de celle du 8 juillet 1892 sur la restriction du privilège du bailleur; de celle du 9 mars 1891 sur les droits du conjoint survivant ? Qu'on nous donne une raison, une seule, pour laquelle les Français d'Algérie n'auraient pas mérité le bénéfice de ces lois, et nous sommes prêt à nous incliner.

M. Jacquy approuve la doctrine d'un jugement du tribunal de Constantine, du 18 mai 1859 (*Jurispr. Alg.*, 1859, 28), qui déclarait que la loi du 21 mai 1858 sur la procédure d'ordre

n'était pas applicable à l'Algérie, car elle ne contient aucune mention d'applicabilité. En bonne logique, cette solution était-elle heureuse, appliquée à une loi venant profondément remanier la procédure d'ordre, et dans un pays essentiellement agricole, où tout ce qui touche à la terre et à la propriété prend une importance capitale?

Supposons également une loi de la Métropole appliquée à l'Algérie; le législateur, la jugeant défectueuse, l'abroge par un texte exprès. Ce texte ne contient aucune mention d'applicabilité à l'Algérie. Va-t-on dire cependant que cette loi, dont le législateur a voulu défendre formellement l'exécution pour l'avenir, devra continuer à être appliquée en Algérie?

La protestation de M. Jacquy est du reste demeurée isolée. La doctrine, le législateur lui-même, la jurisprudence sont d'accord pour recommander la solution contraire, et déclarer parfaitement rationnelle cette présomption d'applicabilité tacite pour les lois modificatives et abrogatives.

V. dans ce sens, de Ménerville (I, v^o *Promulgation*); Sautayra (*loc. cit.*); Béquet (*op. cit.*); Hamel (*op. cit.*); Charpentier (*op. cit.*, p. 27); Charmont: *L'inamovibilité de la magistrature algérienne* (*Rev. alg.*, 1885, 1, 220).

L'application *ipso jure* à l'Algérie des lois modificatives de lois antérieures a été maintes fois affirmée à la tribune parlementaire. Elle l'a été par M. Lenormand, commissaire du gouvernement, dans la séance de la Chambre des députés du 31 mai 1866, à propos de la loi du 2 avril 1866, modifiant les art. 5 à 7 C. inst. crim. — Elle l'a été par M. Thomson, député de Constantine, à propos de la loi du 2 avril 1878 sur l'amnistie des délits de presse. — Elle l'a été encore par M. Agniel qui disait, dans la séance du 16 juin 1881, devant le Sénat, à l'occasion de la loi du 19 juin 1881, modifiant l'art. 336 C. inst. crim. : « En déclarant la loi applicable aux colonies, le Sénat ne mentionne pas l'Algérie: cette rédaction est absolument correcte; il est de principe en effet que les lois qui modifient une législation déjà en vigueur en Algérie, lui sont applicables sans qu'il soit nécessaire de le déclarer par une disposition expresse. » Enfin, la même opinion reçut une consécration quasi-officielle dans la loi du 5 janvier 1883, modifiant l'art. 1734 C. civ. L'art. est ainsi conçu : « Les dispositions de la présente loi sont applicables aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, » laissant ainsi l'Algérie de côté, avec intention assurément. — V. la même rédaction dans la loi du 26 octobre

1888, modifiant l'art. 463 C. pén.; dans la loi du 13 février 1889, modifiant l'art. 9 de la loi du 23 mars 1855, etc., etc.

Une jurisprudence constante déclare applicables de plein droit à l'Algérie les lois modificatives ou abrogatives de lois en vigueur, comme s'incorporant avec elles et en devenant partie intégrante (1). Elle a fait de cette idée de nombreuses applications. C'est ainsi qu'elle a déclaré applicables de plein droit à l'Algérie :

Les lois des 17 mai 1819 et 25 mars 1822, qui ont modifié certaines dispositions du code pénal : trib. supérieur d'Alger, 31 mars 1835 ; Alger, 27 février 1844 (*Jurispr. Alg.*, 1835, 7 et 1844, 7);

La loi du 17 juillet 1856, qui a aboli l'arbitrage forcé et modifié les dispositions du code de commerce : Alger, 16 janvier 1857 ; 7 octobre 1859 ; 21 janvier 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1857, 5 ; 1859, 45 ; 1861, 1) ;

La loi du 17 juillet 1856, relative au concordat par abandon d'actif : Alger, 16 mars 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 18) ;

La loi du 2 mai 1861, qui n'est qu'une modification de celle du 17 avril 1832 sur la contrainte par corps, laquelle doit être considérée comme une annexe du code de procédure civile : trib. d'Alger, 4 octobre 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 50) ;

La loi du 13 mai 1863, modifiant plusieurs dispositions du code pénal : Cass. (crim.), 17 août 1865 ; Alger, 25 octobre 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 46 et 48) ;

Le décret du 19 mars 1852 sur le rôle de l'équipage, comme étant un complément des lois pénales : Alger, 8 février 1872 (*Jurispr. Alg.*, 1872, 10) ;

Le décret du 16 février 1807, portant tarif des frais en matière civile, comme étant une annexe du code de procédure civile : Alger, 19 mai 1873 (*Jurispr. Alg.*, 1873, 27) ;

La loi du 17 juillet 1880 sur les débits de boissons : Alger, 22 avril 1881 (*Bull. jud. alg.* 1881, 251) ;

Toutes les modifications apportées à l'arrêté du 16 avril 1848 concernant la profession d'avocat en Algérie : Alger, 18 février 1888 ; Cass. (req.), 23 juillet 1888 (*Rev. alg.* 1888. 2. 147 et 391) ;

(1) Un arrêt de la chambre des requêtes, du 28 mars 1887 (*Rev. alg.*, 1887, 2, 145), avait tenté une distinction : il distinguait entre la modification partielle et la modification totale. Dans le premier cas, l'application avait lieu de plein droit ; dans le deuxième cas, il fallait une déclaration expresse. Mais, quand la modification devait-elle être considérée comme partielle ; quand était-elle totale ? Où placer la limite entre ces deux termes ? La Cour de cassation a bientôt renoncé à une distinction qui ne pouvait être qu'arbitraire.

La loi du 3 mai 1862, qui modifie la réglementation des délais de distance : Alger, 1^{er} juillet 1889 (*Rev. alg.* 1890. 2. 96); Alger, 21 mai 1891 (*solution implicite*) (*Rev. alg.* 1891. 2. 457);

La loi du 10 juin 1859, portant modification du code forestier : Alger, 21 janvier 1893 (*Rev. alg.* 1893. 2. 113) (1).

Un arrêt de la Cour d'Alger, du 14 mars 1891 (*Rev. alg.* 1891. 2. 209) refuse de déclarer applicable de plein droit à l'Algérie la loi du 14 août 1889 sur la vente des vins ; mais il ne méconnaît pas le principe posé par la jurisprudence : il décide, en effet que la loi de 1889 n'a pas le caractère de loi modificative, qu'elle est une loi nouvelle (2).

En présence de cette unanimité de la jurisprudence, nous croyons que se trouve suffisamment motivée la décision se bornant à dire qu'il est de principe certain et de jurisprudence constante que les lois modificatives ou abrogatives d'un texte en vigueur en Algérie sont applicables de plein droit à l'Algérie. Et cependant nous rencontrons, sous la plume autorisée de M. Jacquy (*dans sa note précitée de 1888*), cette assertion « que ce principe ne peut pas être dit admis par la jurisprudence. » Pour justifier son assertion et montrer que des dissidences existent dans la jurisprudence, M. Jacquy cite quelques décisions de la Cour de cassation ; mais, ces décisions, il les emprunte à la jurisprudence sur l'application à l'Algérie des lois de 1883 relatives aux élections consulaires et à la réforme de la magistrature. Or nous allons essayer de démontrer que ces décisions lais-

(1) La jurisprudence a repris cette même idée d'application tacite, pour décider que toutes les fois qu'une loi était appliquée à l'Algérie, elle rendait virtuellement applicables tous les textes antérieurs sur la matière, et tous les principes qui régissent cette matière dans la Métropole : Alger, 29 mai 1845 (*Jurisp. alg.* 1845. 5.) ; Alger, 17 octobre 1853 (*Jurisp. alg.* 1853. 51.) ; Cass. (civ.), 21 février 1876 (*Jurisp. alg.* 1876, 10) ; Alger, 24 mars 1877 (*Bull. jud. alg.* 1884. 286) ; trib. d'Oran, 11 juin 1889 (*Rev. alg.* 1889. 2. 471) ; trib. de Batna, 11 mai 1894 (*Rev. alg.* 1894. 2. 505). — Comp. le décret des 13 juillet — 29 août 1849 sur les bureaux de bienfaisance et les hôpitaux.

(2) Cet arrêt reprend une distinction qui avait été tentée par un arrêt de la Cour de cassation du 4 août 1881. Ne seraient applicables à l'Algérie de plein droit que les lois modificatives d'une loi *antérieure* à 1834 ; pour celles modifiant une loi postérieure à 1834, il faudrait une déclaration expresse d'applicabilité. — Nous ne voyons pas la raison de distinguer ; il y a absolument les mêmes motifs de décider qu'une loi modificative est applicable à l'Algérie, que cette loi vienne modifier un texte antérieur ou postérieur à 1834. Aussi repoussons-nous, avec M. Jacquy (*op. cit.*, p. 42 et 43) cette distinction.

sent entière la question de l'application de plein droit des lois modificatives à l'Algérie.

La jurisprudence s'est en effet toujours refusée à déclarer applicable de plein droit à l'Algérie la loi du 8 décembre 1883, sur les élections des juges consulaires; d'autre part, elle a fait de la loi du 30 août 1883 sur la réforme de la magistrature une application des plus étranges à l'Algérie. Nous croyons utile de consacrer un paragraphe spécial à chacune de ces deux matières, pour bien montrer que cette jurisprudence laisse au fond absolument indemne le système que nous venons de développer.

De l'application à l'Algérie de la loi du 8 décembre 1883 sur les élections des juges consulaires. — Le 23 avril 1884, la Cour d'Alger, se conformant à sa jurisprudence constante, jugeait que la loi du 8 décembre 1883 sur les élections des juges consulaires était applicable de plein droit à l'Algérie, cette loi ne faisant que modifier le Code de commerce (*Rev. alg.* 1885. 2. 1.). La Cour de cassation cassa, dans l'intérêt de la loi, l'arrêt de la Cour d'Alger, et par sa décision du 5 novembre 1884 (*Rev. alg.* 1885. 2. 1.), déclara la loi de 1883 non applicable à l'Algérie (1). La Cour d'Alger et les tribunaux d'Algérie se sont rangés à cette jurisprudence : Alger, 2 mars 1886 (*Rev. alg.* 1886. 2. 187); Alger, 6 mars 1889 (*Rev. alg.* 1889. 2. 237); Alger, 13 janvier 1893 (*Rev. alg.* 1893. 2. 121); just. de paix de Bône, 10 décembre 1894 (*Rev. alg.* 1895. 2. 197). Mais, remarquons le bien, la Cour de cassation et la Cour d'Alger n'en persistent pas moins dans leur jurisprudence relative aux lois modificatives (V. *suprà* des décisions postérieures en date à celles-ci).

Quels sont donc les motifs de cette jurisprudence ? — La Cour de cassation en donne deux : 1° L'organisation de la juridiction consulaire ne figure pas parmi les services rattachés par le décret du 26 août 1881 ; — 2° la loi de 1883 n'est pas une loi modificative, c'est une loi nouvelle : on doit la considérer comme telle, car elle apporte à la législation antérieure les modifications les plus profondes.

Nous nous sommes expliqué sur la portée des décrets de

(1) Par quel texte sont alors régies les élections consulaires ? — La Cour d'Alger ne le sait pas au juste : tantôt, c'est par l'ordonnance du 26 septembre 1842 : Alger, 13 janvier 1893 (*Rev. alg.* 1893. 2. 121.); tantôt, c'est par la loi du 21 décembre 1871 : Alger, 6 mars 1889 (*Rev. alg.* 1889. 2. 237). Ne valait-il pas mieux déclarer purement et simplement applicable la loi de 1883 ?

rattachement de 1881, et nous croyons avoir montré qu'ils n'ont pas touché à la question de l'application des lois françaises à l'Algérie. Qu'on nous permette en outre de faire remarquer que, s'il est vrai que l'organisation judiciaire ne figure pas dans les décrets de rattachement de 1881, il y a à cela une excellente raison : c'est que ce service est rattaché au ministère de la justice depuis le décret du 20 août 1848.

Quant au second argument, il montre bien que la Cour de cassation n'a pas voulu abandonner sa jurisprudence relative aux lois modificatives (elle l'a conservée dans ses arrêts de 1887 et de 1888 précités), puisqu'elle prend soin de bien spécifier que la loi de 1883 est une loi nouvelle.

Du reste, ce ne sont là que les raisons officielles. Le motif véritable qui a inspiré la jurisprudence, on le trouve nettement précisé dans la décision précitée du 10 décembre 1894. Ce sont des raisons « d'ordre purement politique. » La décision commence par reconnaître que la loi de 1883 « a un caractère plus libéral, plus démocratique, plus en conformité avec les institutions républicaines définitivement adoptées en France, que la législation antérieure. » Voilà trois bonnes raisons pour déclarer la loi de 1883 applicable à l'Algérie, terre essentiellement démocratique et républicaine. On n'en a pas décidé ainsi, « car, continue la décision, son application à l'Algérie aurait pu entraîner des conséquences très graves à l'époque où elle a été votée. En effet, les commerçants venus de la Métropole étaient en minorité ; les indigènes et les étrangers naturalisés seraient arrivés à occuper tous les sièges, et les véritables français *jure soli et sanguinis* en auraient été exclus, et n'auraient pu faire prévaloir en Algérie les usages français, que nos gouvernants s'efforcent depuis si longtemps d'implanter dans notre colonie. »

Pour nous, nous croyions et continuons à croire que lorsqu'on accorde le privilège de la naturalisation à un étranger ou à un indigène (1), après enquête préalable, c'est que le nouveau citoyen français a été jugé digne d'exercer tous les droits attachés à sa nouvelle qualité. Il est permis de trouver singulière cette jurisprudence qui établit des distinctions entre citoyens français, égaux devant la loi. Quant à craindre que les usages étrangers viennent s'implanter dans nos tribunaux consulaires, d'abord, n'est-ce pas un peu chimérique ? ensuite, la Cour d'appel, composée de magistrats français, n'est-elle point là pour réformer ces sentences, et la Cour de cassation pour assurer l'unité de législation ?

(1) Ceux-ci n'abusent pas de cette faculté ; on peut même dire qu'ils n'en usent pas.

De l'application à l'Algérie de la loi du 30 août 1883 sur la réforme de la magistrature (1). — Depuis le premier essai d'organisation judiciaire tenté en Algérie par le décret du 22 octobre 1830, l'organisation judiciaire de l'Algérie avait tendu de plus en plus à se confondre avec celle de la Métropole (2). Cependant, les magistrats du siège en Algérie étaient, au même titre que les membres du ministère public, essentiellement amovibles. Aussi, lorsque la loi de 1883 parut, nul ne douta que cette loi qui, dans plusieurs de ses articles, faisait expressément mention de l'Algérie, n'y fut applicable sans réserve et ne vint simplement achever une œuvre depuis longtemps commencée. M. le procureur général Pompéi disait, dans le discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du 9 avril 1885 (p. 25) : « Pour compléter l'assimilation de la magistrature algérienne à celle de la Métropole, une dernière consécration nous manquait : celle de l'inamovibilité... Cette garantie, dont la magistrature algérienne s'est montrée si particulièrement digne, lui a été donnée par la loi du 30 août 1883. » Cette opinion fut pendant quelque temps celle de la Chancellerie. Mais bientôt des doutes s'élevèrent. Le garde des sceaux consulta la Cour de cassation qui, par une délibération du 9 juin 1885, toutes chambres réunies (3), décida que rien n'était changé par la loi de 1883 à l'ancienne situation des magistrats algériens, et qu'ils restaient par conséquent amovibles. Cette décision causa dans le monde de la magistrature algérienne une légitime émotion.

La Cour de cassation fondait sa décision sur les raisons suivantes : 1° La loi de 1883 ne s'occupe de la magistrature algérienne que pour deux ordres d'idées seulement : (art. 2 et 5, composition des cours et tribunaux ; art. 8, fixation du traitement des magistrats des tribunaux d'Algérie), et c'est pourquoi elle a statué par des dispositions spécialement indicatives ; — 2° L'art. 19 qui indique les dispositions légales abrogées par la nouvelle loi, ne fait aucune mention de celles qui se rapportent à l'amovibilité de la magistrature algérienne ; — 3° Rien dans les travaux préparatoires n'a manifesté la volonté du législateur d'appliquer la loi tout entière,

(1) V. sur cette question deux articles de M. Charmont (*Rev. alg.* 1885. 1. 220, et 1886. 1. 139), et une note du même auteur sous deux arrêts de la Cour de cassation des 7 et 23 mars 1887 (*Rev. alg.* 1887. 2. 145).

(2) V. le développement de cette organisation dans M. Charpentier (*op. cit.*, p. 57 et suiv.).

(3) V. cette délibération, *Rev. alg.* 1885. 1. 222, en note.

et spécialement d'accorder aux magistrats d'Algérie le privilège de l'inamovibilité.

M. Charmont, sur ces trois motifs, fait de judicieuses remarques, que nous résumons. — 1^o Les articles relatifs à la composition des cours et aux traitements ne font pas de l'Algérie une mention spécialement indicative; l'art. 8 concerne bien exclusivement les tribunaux du ressort de la Cour d'Alger et fixe les traitements de leurs magistrats; mais si cette disposition faisait défaut, la loi, quant à la fixation des traitements, s'appliquerait certainement à l'Algérie; il faudrait décider simplement qu'il n'y a pas dérogation au principe posé dans l'article précédent, d'après lequel le traitement varie suivant que la population de la ville où siège le tribunal atteint ou non un certain chiffre. — 2^o Quant à l'argument tiré de l'art. 19, on peut facilement l'écarter, car cet article fait suivre une énumération de lois antérieures, purement énonciative, de la formule générale et usuelle d'abrogation *de toutes les dispositions antérieures contraires à celles de la loi*. — 3^o Enfin, M. Charmont montre que, contrairement à l'assertion de la Cour de cassation, il s'est passé à la Chambre des députés, lors de la discussion de la loi, un incident très caractéristique, soulevé par M. Letellier, député d'Alger, et qui ne laisse aucun doute sur la pensée de la Chambre et du gouvernement d'étendre à l'Algérie toutes les dispositions de la nouvelle loi. — Du reste, M. Charmont fait remarquer que la délibération de 1885 demandée à la Cour suprême ne peut avoir qu'une valeur purement doctrinale, et qu'elle ne saurait lier ni le garde des sceaux, ni les tribunaux (art. 5 C. civ.).

« En outre, ajoutait M. Charmont, dans sa note de 1885, l'interprétation admise par la Cour de cassation ne conduit pas seulement à refuser aux magistrats algériens le bénéfice de l'inamovibilité, elle entraîne d'autres conséquences qu'à coup sûr la Cour de cassation n'accepterait pas sans hésitation. Si les articles qui se réfèrent à l'Algérie sont les seuls qui s'y appliquent, il faut admettre qu'à défaut de cette mention expresse, la disposition qui abaisse le *quorum* nécessaire pour la validité des arrêts ne s'y applique pas; il faut annuler tous les arrêts de la Cour d'Alger rendus par des chambres qui, en conformité de la loi nouvelle, ne comprenaient pas plus de cinq membres. »

Cette importante question ne devait pas tarder, en effet, à se présenter devant la Cour de cassation qui, comme le prévoyait M. Charmont, recula devant cette conséquence extrême de son système.

Le 22 juin 1886, la chambre des requêtes, en rejetant le

pourvoi qui lui était soumis, décidait que la disposition de la loi de 1883 relative à l'abaissement du *quorum* nécessaire à la validité des décisions, même à défaut de mention expresse, s'applique de plein droit à la Cour d'Alger, « à cause de la solidarité entre l'art. 1^{er} et l'art. 2, du lien étroit entre les règles sur la composition des tribunaux et celles relatives à leur fonctionnement » (*Rev. alg.*, 1886, 2, 289). L'art. 1^{er} de la loi de 1883 était donc déclaré applicable à l'Algérie.

Dans le même temps, le 29 mai 1886, la chambre criminelle, appelée à statuer sur l'applicabilité à l'Algérie de l'art. 10 de la loi de 1883, qui frappe d'une incapacité spéciale le juge parent ou allié de l'avocat ou de l'avoué d'une des parties, déclarait ledit article non applicable à l'Algérie. (*Rev. alg.* 1886. 2. 289).

De telle sorte, comme le faisait remarquer M. Charmont, « par une singularité nouvelle, après avoir refusé au magistrat algérien la garantie d'indépendance qu'on accorde à celui de la Métropole, on décide qu'il ne sera pas soumis à une mesure que, dans un intérêt général, l'art. 10 de la loi de 1883 croit devoir prendre contre tous les juges pour les affranchir de toute influence de famille, et les mettre à l'abri de tout soupçon de partialité. Cette exception pourrait sembler flatteuse à la magistrature algérienne, s'il n'était pas plutôt permis de penser qu'à tous égards elle préférerait les avantages et les rigueurs du droit commun. »

En 1887, la chambre des requêtes rejetait deux pourvois qui lui étaient soumis et affirmait à nouveau l'applicabilité à l'Algérie de l'art. 1^{er}, relatif au *quorum* des conseillers nécessaires à la validité des arrêts : Req., 1^{er} août et 31 octobre 1887 (*Rev. alg.*, 1888, 2, 244 et 425) (1).

Mais, le 23 juin 1893, le Conseil d'état reprenait la jurisprudence de la Cour de cassation sur l'amovibilité de la magistrature algérienne, et déclarait à nouveau non applicable à l'Algérie l'art. 15 de la loi de 1883.

Ainsi, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les art. 1, 2, 5 et 8 de la loi de 1883 sont applicables à l'Algérie; les art. 10 et 15 au contraire ne lui sont pas applicables. Et maintenant, si l'on suppose un magistrat algérien appelé en France, ce magistrat, auquel la Cour de cassation refuse l'inamovibilité, va acquérir cette précieuse garantie en touchant le sol de la Métropole. Qu'y a-t-il cependant de changé dans sa situation morale, intellectuelle? Indigne hier de l'inamovibilité, pourquoi en est-il digne aujourd'hui?

(1) Comp. cass. (civ.), 12 décembre 1894 (*Rev. alg.*, 1895, 2. 201), et la note.

Cette jurisprudence, dont les raisons secrètes nous échappent, a produit une impression des plus fâcheuses en Algérie, tant chez les magistrats « dont la situation est très injustement inférieure à celle du magistrat français » (1), que chez les justiciables, pour lesquels l'inamovibilité de la magistrature constitue une sauvegarde. Aussi, le lendemain de l'arrêt précité du Conseil d'état, le 24 juin 1893, une proposition de loi fut déposée par MM. Letellier, Saint-Germain et Bourlier, députés de l'Algérie, déclarant la loi du 30 août 1883 applicable à l'Algérie dans toutes ses dispositions. Cette proposition est devenue malheureusement caduque par la fin de la législation (2).

II

Conventions internationales.

La pratique gouvernementale et la jurisprudence ont été unanimes à décider que les conventions internationales passées entre la France et une nation étrangère se trouvaient de plein droit applicables à l'Algérie, sans qu'il fût besoin de déclaration spéciale.

Cette décision se justifie parfaitement. Lorsqu'une convention est conclue entre une puissance étrangère et la France, elle est conclue non seulement en vue du territoire de la France proprement dite, mais aussi en vue des pays relevant de la domination de la France. C'est une convention qui n'a, pour ainsi dire, rien de *réel*; elle ne se borne pas au territoire de la Métropole; elle est *personnelle* et s'attache au Français partout où il va. — Pour les conventions antérieures à 1834, la jurisprudence a fortifié cet argument, qui est la raison principale et décisive, par une autre considération : elle dit que le fait seul de notre domination en Algérie a suffi pour y étendre les dispositions de la convention. — Enfin; pour les conventions qui se rattachent directement à des dispositions de nos codes, la jurisprudence fait remarquer qu'on peut les considérer comme des lois modificatives applicables, à raison de ce caractère, de plein droit à l'Algérie.

Cette jurisprudence a été précédée par une circulaire minis-

(1) Rapport de M. Pourquery de Boisserin, budget de l'Algérie, 1895, p. 171.

(2) M. le sénateur Isaac, dans son rapport sur la justice en Algérie, réclame également le bénéfice de l'inamovibilité pour la magistrature algérienne.

térielle de 1868 (*Bull. de la préf. d'Alger de 1868*, p. 159), qui s'exprime en ces termes : « Une déclaration du 21 février 1868 détermine les privilèges accordés aux Français en Italie et aux Italiens en France. Cette déclaration, ne faisant pas mention de l'Algérie, le gouverneur a consulté le ministre des affaires étrangères, qui a répondu qu'après s'être concerté avec le ministre de la guerre, il avait été entendu entre les deux départements que la déclaration du 21 février 1868 devait recevoir l'interprétation la plus libérale, et que ses clauses s'appliquaient dès lors aussi bien à l'Algérie qu'au territoire continental, aucune réserve n'ayant été faite à cet égard par le gouvernement. Il convient donc que ladite déclaration soit appliquée sans retard et dans toutes ses parties aux Italiens domiciliés en Algérie. »

Par arrêt du 12 décembre 1870 (*Jurispr. Alg.*, 1870, 29), la Cour d'Alger a déclaré applicable de plein droit à l'Algérie la convention conclue entre la France et l'Autriche, le 11 décembre 1866. — Même solution pour la convention du 18 mars 1862 entre la France et l'Espagne : Alger, 11 mai 1871 : (*Jurispr. Alg.*, 1871, 17). — De même, pour les traités du 24 mars 1760 et du 11 septembre 1860 entre la France et les États Sardes : trib. de Tlemcen, 6 mars 1885 (*Rev. alg.*, 1885, 2, 243). — De même enfin, pour la convention internationale du 28 février 1880 avec l'Allemagne : trib. d'Alger, 1^{er} juin 1887 (*Rev. alg.*, 1889, 2. 40).

III

Lois dites d'intérêt général.

M. Jacquey (*op. cit.*, p. 51. *et suiv.*) prétend trouver dans la jurisprudence de la Cour d'Alger une doctrine d'après laquelle « toute loi générale ou d'intérêt général faite pour la Métropole s'appliquerait de plein droit à l'Algérie. » Il fait observer, avec infiniment de raison, que pareille théorie est absolument contraire aux principes, qui veulent qu'une loi ne soit applicable à l'Algérie qu'en vertu d'une volonté expresse (ou tacite, ajoutons-nous) d'applicabilité. Or ici, on n'a certainement pas à faire emploi de cette idée d'application tacite.

Nous avouons, pour notre part, n'avoir jamais trouvé dans la jurisprudence de la Cour d'Alger cette prétendue doctrine. Nous y avons relevé au contraire de très nombreux arrêts

consacrant tous le principe posé, à savoir qu'à défaut de mention d'application, une loi faite pour la Métropole n'est pas applicable à l'Algérie.

M. Jacquy puise cette doctrine dans un arrêt de la Cour d'Alger du 22 février 1851; dans un jugement du tribunal d'Alger, dont la Cour d'Aix a fait siens les motifs; dans une décision du Conseil d'état du 14 novembre 1879; admettant implicitement la même théorie, et enfin dans certaines discussions parlementaires

Examinons ces différents documents.

D'abord, l'arrêt de la Cour d'Alger du 22 février 1851 (le seul qui soit de la Cour d'Alger dans ce système attribué à la Cour d'Alger). (*Jurisp. Alg.* 1851. 9). Cet arrêt décide que le Chef du pouvoir exécutif n'avait pas excédé les pouvoirs qui lui étaient reconnus en matière de législation algérienne, en reproduisant textuellement dans l'arrêté du 28 novembre 1848, promulgué spécialement en Algérie, les dispositions de la loi du 28 juillet 1848 sur les sociétés secrètes. Il s'agissait pour la Cour de résoudre uniquement une question de pouvoirs du Chef de l'État en matière de législation algérienne, et nullement une question d'applicabilité de loi métropolitaine, puisque l'arrêté du 28 novembre 1848 avait été fait spécialement en vue de l'Algérie, et promulgué spécialement pour l'Algérie dans le *Bulletin officiel*, p. 300. La Cour a cru devoir fortifier sa décision, en disant que l'arrêté précité ne faisait pas tache au milieu de la législation algérienne; que son opportunité se comprenait parfaitement sur le territoire de l'Algérie; que ce n'était pas une décision regrettable au point de vue algérien, etc. Cette appréciation était-elle exacte en 1848? Nous n'en savons rien. Mais ce que nous voulons retenir, c'est que l'arrêt n'a pas statué sur une question d'application de loi métropolitaine, qui n'était pas en jeu; il n'a tranché qu'une question de pouvoirs du Chef de l'État.

Arrivons à l'arrêt du Conseil d'État, du 14 novembre 1879 (*Recueil de Lebon*, 1879, p. 676). Cet arrêt a statué sur une espèce qui, pour être résolue, supposait préalablement l'application à l'Algérie de la loi de 1871 sur les conseils municipaux. — Le Conseil d'État ne s'est pas demandé si la loi de 1871 était applicable à l'Algérie; il ne l'a pas déclarée telle comme *loi générale*. Sa décision présuppose que la loi de 1871 était applicable à l'Algérie; mais il n'a nulle part dit pour quelle raison il la considérait comme telle. Nous croyons du reste qu'on n'avait pas à soulever devant lui la question d'applicabilité, cette applicabilité ne pouvant faire aucun doute. — D'abord, nous pensons que, pour interpréter un texte relatif

à l'Algérie, il ne faut jamais l'isoler de l'époque où il a été voté; il faut toujours se reporter à ce moment et se demander quel était alors le régime législatif de l'Algérie. Or, lorsqu'on discutait la loi de 1871, l'Algérie n'était plus à cette époque une colonie; le gouverneur général avait été supprimé; l'Algérie était purement et simplement un département français (V. *suprà*, p. 47). Sans doute, le gouverneur général fut rétabli quelques jours avant la promulgation de la loi de 1871; mais, pendant la discussion de cette loi, l'Algérie n'était qu'un département français. On n'avait donc pas à s'inquiéter à ce moment de l'application de la loi de 1871 à l'Algérie, cette application ne faisant pas plus de doute pour l'Algérie que pour l'un quelconque des départements français. Cependant, on s'en occupa dans la discussion; on y dit que la loi de 1871 serait applicable à l'Algérie; on le dit, avant la promulgation de cette loi; on le dit même après, à la tribune parlementaire (*Séance du 27 avril 1871*). Quant à la réserve spéciale à l'Algérie, insérée dans l'art. 20 de la loi, elle s'explique tout simplement à la lecture de la discussion: on a voulu conserver les droits reconnus aux indigènes et aux étrangers de faire partie des conseils municipaux. — Enfin, dans l'intervalle de la promulgation de la loi de 1871 et de l'arrêt du Conseil d'État de 1879, une série de textes étaient intervenus, qui ne laissaient plus aucun doute sur l'application de la loi de 1871 à l'Algérie: arrêté du gouverneur général du 29 août 1871; décret du 1^{er} août 1874 promulguant la loi du 7 juillet 1874; arrêté du gouverneur général du 10 août 1874; décret du 17 septembre 1874; loi du 12 août 1876, etc., etc. — Le Conseil d'État en 1879 n'a fait que constater que la loi de 1871 était applicable à l'Algérie: et ce faisant, il a suivi la volonté expresse et clairement exprimée du législateur. — L'argumentation de M. Jacquy (*op. cit.*, p. 60), qui présente l'application à l'Algérie de la loi de 1871 « comme la démonstration la plus éclatante de l'anarchie... dans la législation algérienne », porte donc à faux (1).

Quant au jugement du tribunal d'Alger, dont la Cour d'Aix a fait siens les motifs (2), c'est une décision absolument

(1) Il faut bien remarquer que nous ne disons pas que cette application de la loi de 1871 ait été, au point de vue pratique, des plus heureuses en Algérie. Nous retrouverons cette question dans la troisième partie. Pour l'instant, nous ne faisons que constater ce qu'on a fait; nous nous demanderons plus tard ce qu'on aurait pu faire.

(2) V. ce jugement, l'arrêt de la Cour d'Aix et l'arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} décembre 1863 (*Jurispr. Alg.*, 1863, 32).

isolée, qui a violé tous les principes de la matière ; mais, cette décision unique, en contradiction avec toutes les autres décisions de la Cour d'Alger, et qui a été, à juste droit, réformée par la Cour de cassation, est-elle suffisante pour qu'on puisse établir sur elle une doctrine « de la Cour d'Alger » ?

Enfin, il est certain que, dans deux circonstances, le 31 mai 1866 et le 24 janvier 1878, M. Lenormand, dans la première occasion, et M. Goblet, dans la seconde, ont prononcé ces paroles : « La loi est *générale*, et elle s'applique par conséquent à l'Algérie ». Mais, dans ces deux cas, il s'agissait en l'espèce de lois modificatives : c'était d'abord celle du 27 juin 1866, modifiant les art. 5 à 7 C. inst. crim. ; c'était ensuite celle sur l'amnistie des délits de presse, considérée également comme loi modificative (*suprà*, p. 71), et qui, dans la pensée de ses auteurs, était générale, en ce sens qu'elle s'appliquait à *tous* les Français, partout où ils se trouvaient.

Nous croyons qu'il est absolument impossible de prêter à la Cour d'Alger, et à elle seule, comme le fait M. Jacquy, une théorie d'après laquelle les lois d'intérêt général seraient applicables de plein droit à l'Algérie. Toujours au contraire la Cour d'Alger et la jurisprudence algérienne ont consacré formellement la théorie opposée, à savoir qu'une loi postérieure à 1834, non modificative d'une loi antérieurement en vigueur, ne peut pas être appliquée à l'Algérie sans déclaration expresse de volonté, émanée soit du législateur, soit du pouvoir exécutif (1). Et elles ont fait application de cette idée dans un grand nombre de cas.

C'est ainsi qu'ont été déclarées inapplicables à l'Algérie :

La loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, et le décret du 2 février 1852 sur les élections municipales : Cass. (crim.), 4 octobre 1844, et Req., 13 juin 1870 (*Jurispr. Alg.*, 1844, 16, et 1870, 17) ;

La loi du 29 avril 1845 sur les irrigations, avant son décret de promulgation en Algérie du 5 décembre 1859 : Cass. (civ.), 1^{er} décembre 1863 (*Jurispr. Alg.*, 1863, 32) ;

Le décret du 10 mai 1862 sur la pêche : Alger, 27 février et 20 mai 1864 (*Jurispr. Alg.*, 1864, 9 et 16) ;

La loi du 11 mai 1868 sur la presse : Cons. d'État, 26 juin 1869 (*Jurispr. Alg.*, 1869, 21) (2) ;

(1) On rencontre souvent dans les arrêts ce considérant : « Attendu que la loi étant d'intérêt général est applicable de plein droit à l'Algérie » ; mais il s'agit toujours alors d'une loi antérieure à 1834.

(2) La citation faite par M. Jacquy (*op. cit.*, p. 62), toujours pour mon-

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux : Cons. d'État, 17 novembre et 1^{er} décembre 1876 (*Bull. jud. alg.*, 1877, 33 et 53) (1);

La loi de 1881 sur les chemins ruraux, avant son décret d'application du 19 mars 1886 : Trib. de Blida, 21 décembre 1887 (*Rev. alg.*, 1890. 2. 331);

L'art. 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux : Alger, 7 mai 1889 (*Rev. alg.*, 1890. 2. 257);

La loi du 18 juillet 1860 sur l'émigration : Alger, 21 mai 1891 (*Rev. alg.* 1891. 2. 457);

La loi du 10 juillet 1880 portant dégrèvement des droits sur les sucres : trib. de Bône, 11 décembre 1894 (*Rev. alg.* 1895. 2. 57);

La loi du 2 juin 1891 sur les courses de chevaux : trib. de paix de Boufarick, 22 décembre 1894 (*Rev. alg.* 1895. 2. 81);

La loi du 21 novembre 1872 sur le jury : Cass. (crim.), 24 février 1881 (*Bull. jud. alg.* 1884, 129); Cass. (crim.), 16 juin 1887 (*Rev. alg.* 1889. 2. 597) (2);

Les lois sur l'enseignement de 1850 et de 1854 : trib. d'Alger, 4 janvier 1879 (*Bull. jud. alg.* 1879, 33); Alger, 7 juin 1880 (*Bull. jud. alg.* 1881, 257); Cons. d'État, 15 juin 1888 (*Rev. alg.* 1889. 2. 500);

La loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique : Cass. (req.), 28 janvier 1873; Alger, 19 mars 1873, 31 décembre 1873; Cass. (req.), 6 mai 1874 (*Jurispr. Alg.* 1873, 13 et 78; 1874, 1 et 29) (3);

V. également l'ordonnance du 10 janvier-12 mars 1843 sur le timbre; le décret du 13 juillet-29 août 1849 sur les bureaux de bienfaisance et les hôpitaux, avec la circulaire du 24 mars 1858.

Ainsi, et en résumant toutes ces discussions, ne sont applicables *de plein droit* à l'Algérie, parmi les lois métropolitaines, que : — 1^o les lois d'intérêt général antérieures à l'ordonnance du 22 juillet 1834, dans la mesure compatible avec la législation et les mœurs de l'Algérie; — 2^o les lois

trer l'anarchie qui règne dans la jurisprudence algérienne, n'est donc pas tout à fait exacte.

(1) Cette solution a soulevé une véritable tempête en Algérie. V. la note sous l'arrêt du Conseil d'État du 17 novembre 1876, laquelle n'est cependant qu'un écho bien affaibli.

(2) V. la note sous cet arrêt.

(3) Il existe pour l'Algérie une législation spéciale à l'expropriation pour cause d'utilité publique. — V. Charpentier (*op. cit.*, p. 138).

fixant la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises ; — 3° les lois sur l'administration de la guerre et de la marine ; — les lois modificatives ou abrogatives d'un texte antérieurement en vigueur en Algérie ; — les conventions passées entre la France et une nation étrangère.

Pour toutes les autres lois métropolitaines, sans aucune distinction, elles ne sont pas applicables à l'Algérie de plein droit. Elles ne le deviennent que si elles contiennent un article additionnel les déclarant telles, ou s'il intervient un décret du chef de l'État les déclarant telles.

Voilà donc les lois applicables à l'Algérie ; comment deviennent-elles exécutoires en Algérie : c'est l'objet du titre second de cette deuxième partie.

TITRE SECOND

De la promulgation des lois françaises applicables à l'Algérie, et du rôle du « Bulletin Officiel ».

Lorsqu'une loi est applicable à l'Algérie, c'est-à-dire lorsque le pouvoir compétent a reconnu qu'elle était susceptible d'être ramenée à exécution en Algérie, elle n'est pas pour cela de plein droit exécutoire, obligatoire pour les habitants de l'Algérie. Avant qu'une loi soit exécutée, il faut qu'elle soit portée à la connaissance des citoyens par la promulgation.

Si tout le monde est d'accord pour reconnaître la nécessité indispensable de la promulgation, on ne s'entend plus lorsqu'il s'agit de savoir comment et dans quelles formes doit être faite cette promulgation.

Deux modes, nous le savons, sont en effet possibles pour la promulgation en Algérie : le *Journal Officiel de la République*, le *Bulletin Officiel du gouvernement de l'Algérie*. L'un d'eux exclut-il nécessairement l'autre ; doit-on au contraire les combiner ? Et, dans ce dernier cas, quelles lois métropolitaines applicables à l'Algérie doivent être promulguées au *Journal Officiel*, quelles lois au *Bulletin Officiel* ?

Pour résoudre cette importante question, il faut se reporter au caractère spécial et nettement déterminé du *Bulletin Officiel*.

On a vu que ce recueil n'est destiné à promulguer que les actes *purement algériens*, qui statuent *exclusivement* pour l'Algérie. C'est un recueil qui n'est destiné qu'aux documents locaux, spécialement algériens ; tout acte qui peut intéresser à la fois la France et l'Algérie n'a pas à être promulgué dans un recueil aussi spécial. Si le texte y paraît, ce ne peut être que pour lui donner un supplément de publicité ; mais la date de la promulgation de ce texte sera déterminée par son insertion au *Journal Officiel*. Donc, textes purement algériens, promulgation au *Bulletin Officiel* ; textes qui peuvent intéresser, mais non d'une manière exclusive, l'Algérie, promulgation au *Journal Officiel*. Nous faisons ainsi au *Journal Officiel* la part qui lui était réservée par l'arrêté précité du gouverneur général du 27 décembre 1873, *in fine* (*suprà*, p. 47).

Le caractère du *Bulletin Officiel* ainsi nettement établi, nous allons reprendre les diverses catégories de lois françaises que nous avons reconnues applicables à l'Algérie, et nous demander dans quelles formes elles doivent être promulguées. Nous suivrons la même division que dans le titre précédent ; nous distinguerons d'une part les lois antérieures à 1834, et d'autre part les lois postérieures à cette date.

CHAPITRE PREMIER

Lois antérieures à 1834.

Une jurisprudence constante décide que les lois antérieures à 1834, d'intérêt général, sont devenues applicables en Algérie dans la mesure des circonstances de lieux, dès l'époque de la conquête, et *sans promulgation spéciale, locale*.

L'expression la plus parfaite de cette jurisprudence se trouve dans un arrêt de la Cour d'Alger du 11 décembre 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 69), préparé par les plaidoiries de M^{es} Crémieux et Grévy, du barreau de Paris. « Il est de principe, dit l'arrêt, que tout établissement colonial est régi par les lois de la mère patrie, dès l'époque de la conquête et sans promulgation spéciale ; l'histoire de toutes les colonies fondées par la France depuis le XVII^e siècle est d'accord avec tous les documents législatifs qu'ont légués les établissements formés par les Français à des époques plus reculées, pour

constater l'existence de ces principes. » — De même, nous lisons dans un arrêt de la Cour de cassation (ch. crim.) du 17 novembre 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 50) : « La conquête et l'occupation de l'Algérie y ont virtuellement introduit les lois générales de la métropole alors existantes, destinées à protéger les Français dans leur personne et leur propriété, sans qu'il fût besoin d'une promulgation spéciale. » V. dans le même sens : Alger, 19 mars 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 19) ; Alger, 1^{er} avril 1862 (*Jurispr. Alg.*, 1862, 20) ; Cass. (req.), 4 février 1863 (*Jurispr. Alg.*, 1863, 1) ; Cass. (crim.), 17 août 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 46) ; Alger, 1^{er} juillet 1871 (*Jurispr. Alg.*, 1871, 19) ; Cass. (crim.), 25 janvier 1883 (*Bull. jud. alg.*, 1883, 33) ; Alger, 11 novembre 1887 (*Rev. alg.*, 1888, 2, 13) ; Alger, 21 janvier 1893 (*Rev. alg.*, 1893, 2, 113). — V. cependant un arrêt de la Cour d'Alger, du 30 novembre 1874 (*Jurispr. Alg.*, 1874, 70). Cet arrêt, qui statuait sur la loi du 10 juillet 1791 relative à la conservation et au classement des places de guerre et des postes militaires, n'exige pas la promulgation spéciale pour l'exécution de cette loi en Algérie, et par là il ne rompt pas avec la jurisprudence ; mais il décide que cette loi n'a pas pu devenir *immédiatement* exécutoire en Algérie, sans publication ou notification aux parties intéressées, de manière à ne pas les exposer, à leur insu, à des déchéances rigoureuses, qui les auraient dépouillées à la fois de leur propriété et de tout droit à l'indemnité, — « une pareille conséquence étant en contradiction avec le principe du respect dû à la propriété et avec la promesse formelle faite dans la capitulation du 5 juillet 1830. »

La jurisprudence est donc bien unanime et constante.

M. Jacquy (*op. cit.*, p. 1 à 22) regrette cette jurisprudence, et la trouve contraire aux principes. Il aurait voulu que toutes les lois antérieures à 1834 fussent promulguées spécialement en Algérie avant d'y être mises à exécution.

Théoriquement, la solution est exacte ; elle est surtout très équitable. Mais en pratique, pouvait-on mettre en œuvre ces principes ? Les hommes se conduisent-ils, les législations se forment-elles d'après les principes ? — Jusqu'en 1848, nous n'avons pas su très exactement ce que nous ferions en Algérie. Nous avons été entraînés à la conquête malgré nous, pour ainsi dire. A l'origine, l'expédition n'avait pour but que de châtier les pirates d'Alger et de venger l'insulte faite à notre consul. Nous ne devions pas rester à Alger : le gouvernement français l'avait dit et répété aux puissances étrangères, que notre expédition inquiétait, et surtout à l'Angleterre. Jusqu'en 1834, il n'y a pas véritablement d'oc-

cupation de l'Algérie. Après cette date, il apparaît bien qu'on conservera la conquête, mais l'occupation sera restreinte à quelques villes du littoral. C'est Abd-el-Kader qui, en entraînant nos troupes derrière lui, dans ses fuites vers le Sud, nous a forcés à nous avancer de plus en plus dans l'intérieur des terres, à y établir des postes solides. De sorte que, en 1848, la jurisprudence s'est trouvée en présence d'un état de fait tout particulier, formé par une série d'événements, d'actes accomplis au jour le jour, et qu'il s'agissait cependant de définir. — M. Jacquy, à l'appui de sa thèse, cite l'annexion de Nice et de la Savoie à la France en 1860, la rétrocession en 1878 de l'île de Saint-Barthélemy à la France; il dit que, dans ces circonstances, on a toujours pris soin de promulguer les lois françaises dans le pays avant de les appliquer, et il en conclut qu'on aurait dû en faire autant pour l'Algérie. Nous ne croyons pas l'assimilation exacte. Les deux hypothèses sont parfaitement distinctes. Lorsque Nice et la Savoie furent annexées à la France, lorsque l'île de Saint-Barthélemy lui fut rétrocédée, il y avait nécessité absolue de promulguer dans ces pays nos lois, car ces lois allaient être appliquées sans distinction à tous les habitants du pays. Quand nous arrivâmes en Algérie, pensions-nous appliquer nos lois aux habitants du pays? En aucune façon : la capitulation du 5 juillet 1830 le montre parfaitement. On laissait aux indigènes du pays, aux étrangers, leurs lois et leurs coutumes particulières. Cette promulgation était-elle nécessaire pour les quelques Français qui se trouvaient en ce moment en Algérie? Non, car l'occupation de l'Afrique du Nord semblait ne devoir être qu'essentiellement provisoire : ils restaient soumis entièrement au régime de la France, dont ils n'avaient quitté le sol, ils le croyaient du moins, que pour quelque temps. Sans doute, plus tard, les nécessités de la conquête, de la répression amenèrent l'exécution de certaines de nos lois; mais tout cela n'était qu'accidentel, que contingent; on travaillait au jour le jour, sans plan général conçu à l'avance.

En 1848, telle était la situation; la jurisprudence était appelée à la régler, à la définir. Devait-elle, appliquant strictement les principes, rejeter l'œuvre antérieure, la méconnaître complètement, la déclarer nulle? Satisfaction aurait été sans doute donnée aux principes, mais dans la pratique quel coup mortel porté à tous nos intérêts en Afrique!

Nous croyons donc devoir approuver sans réserves cette jurisprudence, dans son œuvre passée. Ne devrait-on pas

faire quelque chose pour l'avenir, régler cette œuvre ? Ceci est une question de réformes, que nous retrouverons plus tard.

CHAPITRE DEUXIÈME

Lois postérieures à 1834.

Pour les lois postérieures à 1834, il faut absolument et dans tous les cas, sans aucune distinction, pour les rendre exécutoires en Algérie, d'abord une déclaration d'applicabilité expresse ou résultant d'une volonté tacite, puis une promulgation. Mais, comment sera faite cette promulgation ? La réponse n'est pas toujours la même, suivant les différentes catégories de lois que nous savons applicables à l'Algérie. Il faut donc reprendre la distinction que nous avons faite dans le titre premier de cette deuxième partie, et voir, pour chacune de ces catégories de lois, quelle promulgation, générale ou locale, lui est nécessaire.

Nous étudierons en premier lieu les lois applicables de plein droit à l'Algérie, c'est-à-dire celles pour lesquelles une déclaration expresse d'application n'est plus nécessaire ; puis, nous verrons les lois qui sont déclarées expressément applicables à l'Algérie, soit par le législateur, soit par le pouvoir exécutif.

SECTION PREMIÈRE

LOIS APPLICABLES DE PLEIN DROIT A L'ALGÉRIE.

Ces lois, nous l'avons dit, sont : 1^o les lois fixant la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises ; — 2^o les lois sur l'administration de la guerre et de la marine ; — 3^o les lois modificatives ou abrogatives d'un texte en vigueur en Algérie ; — 4^o les conventions internationales.

Reprenons ces diverses catégories de lois. Pour résoudre notre question, nous nous demanderons : cette loi est-elle un texte purement algérien, ou est-elle un texte intéressant l'Algérie, mais non d'une façon exclusive ? — Tel sera notre critérium.

I. *Lois fixant la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises.* — Ces lois ne sont évidemment pas des actes purement algériens. Elles peuvent être utiles à connaître en Algérie, mais n'ont rien d'exclusif pour elle. Nous écartons donc le *Bulletin Officiel* et nous les déclarons exécutoires en Algérie à la suite de leur promulgation au *Journal Officiel*. Le calcul des distances se fera en combinant les dispositions des décrets du 25 février 1851 et du 5 novembre 1870. Sur ces lois, du reste, aucune difficulté ni en doctrine ni en jurisprudence.

II. *Lois sur l'administration de la guerre et de la marine.* — Ces lois, n'ayant pas non plus un caractère purement algérien, seront promulguées d'après les mêmes règles que les lois précédentes. Leur promulgation résultera de l'insertion au *Journal Officiel*.

A ce propos, M. Jacquy (*op. cit.*, p. 31 et suiv.) critique un des motifs de l'arrêt précité de la Cour de cassation du 5 janvier 1871 sur les cours martiales. Cet arrêt décide en effet que la loi du 2 octobre 1870 n'était pas applicable à l'Algérie, et il fortifie cet argument en disant que du reste la loi du 2 octobre 1870 n'a pas été promulguée en Algérie. M. Jacquy fait remarquer que cette dernière considération est inutile et dangereuse : — inutile, car la loi n'étant pas applicable à l'Algérie, il n'y avait évidemment pas lieu de constater qu'elle n'y avait pas été promulguée ; — dangereuse, car la Cour semble admettre qu'il suffit qu'une loi française soit insérée au *Bulletin Officiel*, n'étant du reste dans aucun cas d'applicabilité, pour devenir exécutoire en Algérie, ce qui serait une grosse erreur.

III. *Lois modificatives ou abrogatives de textes en vigueur en Algérie.* — Ces lois n'ont rien d'exclusivement algérien. Nous croyons donc que, comme pour les lois que nous venons d'étudier, leur promulgation en Algérie résultera de leur insertion au *Journal Officiel*. Si elles sont insérées au *Bulletin Officiel*, ce n'est qu'à titre de supplément de publicité. Mais on n'a pas à se reporter à ce recueil pour déterminer le point de départ des délais de promulgation ; il faut se reporter au numéro du *Journal Officiel*.

Une jurisprudence constante depuis 1860 applique ce principe, que nous croyons exact : Alger, 7 octobre 1859 (*Jurispr. Alg.*, 1859, 45); Alger, 21 janvier 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 1); Alger, 16 mars 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 18); trib. d'Alger,

4 octobre 1861 (*Jurispr. Alg.*, 1861, 50); Cass. (crim.), 17 août 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 46); Alger, 25 octobre 1865 (*Jurispr. Alg.*, 1865, 48); Cass. (crim.), 5 janvier 1871 (*Jurispr. Alg.*, 1871, 1); Alger, 8 février 1872 (*Jurispr. Alg.*, 1872, 10); Alger, 22 avril 1881 (*Bull. jud. alg.*, 1881, 251); Alger, 18 février 1888, sur pourvoi, Cass. (req.), 23 juillet 1888 (*Rev. alg.*, 1888, 2, 147 et 391); Alger, 1^{er} juillet 1889 (*Jurispr. Alg.*, 1890, 2, 96). — Dans ce sens, Charpentier (*op. cit.*, p. 28).

M. Jacquy critique cette jurisprudence. Pour lui, toute loi modificative est une loi nouvelle; partant de cette idée, il décide qu'elle ne peut devenir exécutoire en Algérie qu'après un décret d'applicabilité et une promulgation spéciale au *Bulletin officiel*. Ce point de départ admis, la conclusion de M. Jacquy s'impose; et nous admettons également (*infra*, p. 95) que pour toute loi nouvelle, déclarée applicable à l'Algérie par un décret du chef de l'État, la promulgation au *Bulletin officiel* est nécessaire (1). Mais, on a vu que nous avons contesté ce caractère de loi nouvelle reconnu aux lois modificatives par M. Jacquy. Pour nous, il y a présomption d'applicabilité tacite; en outre, ces lois ne sont pas lois purement algériennes. Pour toutes ces raisons, nous croyons devoir rejeter le système de M. Jacquy, et nous ranger à celui de la jurisprudence.

IV. *Les conventions internationales.* — M. Jacquy (*op. cit.*, p. 41) étudie ces conventions sous le même chapitre que les lois modificatives. Nous pensons que cette assimilation n'est pas absolument exacte.

Sans doute, la jurisprudence a considéré quelques-unes de ces conventions comme une modification apportée au code de procédure civile (arrêts précités des 12 décembre 1870 et 11 mai 1871). Mais ce n'était là qu'une raison accessoire de leur applicabilité à l'Algérie. La raison principale, essentielle, est, nous l'avons vu, que ces conventions ont un caractère personnel, s'attachant à l'étranger partout où il se trouve sous la domination de la France. C'est ce qui nous a amené à les traiter dans un paragraphe distinct de celui consacré aux lois modificatives.

M. Jacquy ne prend pas expressément position pour ces conventions. Mais, comme il les range dans son chapitre

(1) Un jugement du tribunal de Constantine du 18 mai 1859 précité (*Jurispr. Alg.*, 1859, 28) préconisait la doctrine reprise depuis par M. Jacquy : cette solution est restée isolée dans la jurisprudence algérienne.

consacré aux lois modificatives (p. 41), il est à présumer qu'il leur applique le même système que pour ces dernières lois, c'est-à-dire qu'il les déclare lois nouvelles, applicables à l'Algérie qu'en vertu d'un décret spécial d'applicabilité et exécutoires que par leur promulgation au *Bulletin officiel*.

Ici encore, nous ne suivrons pas M. Jacquy. Ces conventions n'ont pas un caractère purement algérien. Elles intéressent la France aussi bien que l'Algérie. Nous croyons donc que leur promulgation en Algérie résulte de leur insertion au *Journal officiel*. — La jurisprudence est unanime dans ce sens : Alger, 12 décembre 1870 (*Jurispr. Alg.*, 1870, 29); Alger, 11 mai 1871 (*Jurispr. Alg.*, 1871, 17); trib. de Tlemcen, 6 mars 1885 (*Rev. alg.*, 1885, 2, 243); trib. d'Alger, 1^{er} juin 1887 (*Rev. alg.*, 1889, 2, 40).

Telles sont donc les lois françaises applicables de plein droit à l'Algérie, et leur promulgation, croyons-nous d'accord avec la jurisprudence, résulte de l'insertion au *Journal officiel*, sans qu'il y ait lieu de s'inquiéter de la publication qui pourrait être faite au *Bulletin officiel*. Cela, parce que ces textes ne sont pas des textes purement algériens.

Nous arrivons aux lois non applicables de plein droit à l'Algérie, mais déclarées telles par la volonté expresse du pouvoir compétent.

SECTION DEUXIÈME

LOIS DONT L'APPLICABILITÉ RÉSULTE D'UNE DÉCLARATION EXPRESSE DU POUVOIR COMPÉTENT.

Au premier rang de ces lois, nous plaçons les lois de douanes (V. *suprà*, p. 62). En deuxième lieu, viendront les lois déclarées applicables à l'Algérie par le législateur dans un article additionnel de la loi elle-même. En troisième lieu enfin, nous étudierons les lois que le législateur n'a pas déclarées lui-même applicables à l'Algérie, mais que le Chef de l'État, usant des pouvoirs qui lui sont conférés en matière de législation algérienne, a déclarées telles par un décret ultérieur d'applicabilité.

Comment ces lois deviennent-elles exécutoires en Algérie ? Nous appliquerons ici toujours le même critérium : par l'insertion au *Bulletin officiel*, si ce sont des textes purement algériens ; par l'insertion au *Journal officiel*, si ce sont des textes n'ayant pas ce caractère spécial et exclusif.

I. *Les lois de douanes.* — Ces lois, nous l'avons vu, ne sont pas applicables de plein droit à l'Algérie. Pour l'être, elles doivent contenir un article d'applicabilité. Mais, lorsqu'elles renferment cet article, elles deviennent exécutoires en Algérie « à compter du jour où elles sont réputées connues à Alger d'après les règles établies par le Code civil. » (*Art. 1^{er} du décret du 25 février 1851*). Ce texte n'est que l'application pure et simple du principe qui nous guide dans cette matière. Ces textes ne sont pas des textes purement algériens; donc leur promulgation résulte de l'insertion au *Journal officiel*.

Il faut pourtant bien préciser l'application de ce principe au cas spécial qui nous occupe. Nous n'admettons cette solution que lorsqu'il se trouve dans la loi de douanes un article faisant corps avec cette loi et la déclarant applicable à l'Algérie. Mais si la loi de douanes, ne contenant aucun article d'applicabilité, venait à être plus tard déclarée applicable à l'Algérie par un décret d'applicabilité du chef de l'État, nous nous trouverions alors dans le cas prévu au troisième paragraphe de cette section et nous appliquerions à la loi la solution que nous donnerons pour ce cas particulier.

II. *Lois ou décrets contenant un article les déclarant applicables à l'Algérie.* — Comment ces textes deviennent-ils exécutoires en Algérie? Soit par exemple la loi du 12 janvier 1895 sur la saisie-arrêt des salaires et des petits traitements. Elle contient, dans son art. 18, cette mention : « La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies. » Elle a été promulguée au *Journal officiel*; elle a paru également au *Bulletin officiel*. Comment est-elle devenue exécutoire en Algérie? Appliquons notre critérium. Ce texte n'est pas un texte purement algérien; il intéresse bien l'Algérie, mais non exclusivement. En conséquence, l'insertion au *Bulletin officiel* n'a été faite que comme supplément de publicité. La loi a été promulguée au *Journal officiel* et elle est devenue exécutoire en Algérie par cette promulgation, après les délais de distance fixés d'après les dispositions combinées des décrets du 25 février 1851 et du 5 novembre 1870. (V. *suprà*, p. 49, note 3).

M. Jacquy (*op. cit. passim*, et dans les notes précitées) rejette cette opinion. Selon lui : 1° une loi de la Métropole n'est applicable à l'Algérie qu'après une déclaration expresse émanée du pouvoir législatif ou exécutif; 2° elle ne devient exécutoire en Algérie que par sa promulgation au *Bulletin officiel*.

Nous croyons tout d'abord que M. Jacquy confond à tort deux cas, fort rapprochés il est vrai, mais qu'on doit cependant distinguer : le cas où la mention d'applicabilité émane du législateur et est insérée dans la loi elle-même, le cas où cette application émane du chef de l'État, sous forme de décret, et ne vient que plus tard après la promulgation de la loi dans la Métropole. Nous verrons que ces deux situations comportent, quant à la promulgation spéciale, des solutions différentes, lorsque nous traiterons spécialement le second cas.

Ensuite, il nous semble que, en disant que la promulgation de ces lois ne peut résulter pour l'Algérie que de leur insertion au *Bulletin officiel*, M. Jacquy exagère singulièrement la portée du *Bulletin officiel*. — Le *Bulletin officiel* est, nous ne saurions trop le répéter, un recueil qui ne doit promulguer que les actes purement algériens. Nous avons dégagé son caractère spécial, son rôle exclusif, dans l'histoire du régime législatif de l'Algérie. Nous l'avons vu à l'origine recueil destiné à publier uniquement les actes de service émanés du gouvernement général; puis, on a étendu un peu son rôle, et l'ordonnance du 15 avril 1845 permet d'y promulguer les ordonnances spéciales à l'Algérie; enfin, il promulgue maintenant aussi les lois spéciales à l'Algérie. Mais aucun texte ne lui a donné un caractère général; aucun texte n'a décidé, comme a fini par le dire M. Jacquy, entraîné par son système, qu'une loi déclarée applicable à l'Algérie « n'y serait exécutoire que si elle était spécialement promulguée par le gouvernement. » Avec ce système, il faudrait donc deux promulgations à une loi pour la rendre exécutoire en Algérie : une au *Journal officiel*; une au *Bulletin officiel*. C'est trop de formalités, et cette exagération de formes ne saurait donner en pratique que des résultats fâcheux. — Il est à remarquer que M. Jacquy lui-même reconnaît que la solution qu'il préconise n'est pas des plus satisfaisantes en pratique. « La rapidité et la fréquence des communications, écrit-il (p. 67), sont devenues telles, que la publicité du *Journal officiel* n'est pas moins effective en Algérie qu'en France, qu'elle l'est même beaucoup plus pour les citoyens que celle qui peut résulter de l'insertion au *Bulletin officiel*. On devrait donc admettre que toutes les lois reconnues applicables à l'Algérie deviendront exécutoires dans la colonie, en vertu de la promulgation faite en France d'après le droit commun. » Nous ne pouvions mieux dire, pour combattre le système de l'auteur lui-même (1).

(1) L'opinion de M. Jacquy a été reprise par un arrêt de la Cour d'Alger.

De nombreux textes, applicables à l'Algérie, sont chaque jour mis à exécution, sans avoir été préalablement promulgués au *Bulletin officiel*. Nous croyons cette pratique absolument légale ; nous croyons qu'en agissant ainsi l'administration a conservé au *Bulletin officiel* son véritable caractère. Dans la législation algérienne, il n'y a donc pas toujours loin, comme l'affirme M. Jacquy, de la théorie à la mise en pratique. Nous croyons, pour notre part, ici la pratique parfaitement d'accord avec les principes et la théorie.

III. *Textes métropolitains déclarés applicables à l'Algérie par un décret ultérieur du Chef de l'État.* — Pour ces textes que nous croyons devoir distinguer de ceux qui contiennent un article spécial d'applicabilité, il nous semble que le décret d'applicabilité doit être inséré au *Bulletin Officiel*, pour devenir exécutoire en Algérie. Ici, nous nous rencontrons avec M. Jacquy, qui donne cette même solution, que l'applicabilité émane du pouvoir législatif, ou du pouvoir exécutif.

En effet, le décret du Chef de l'État, qui déclare telle loi applicable à l'Algérie, comme par exemple le décret du 9 septembre 1893 rendant applicable à l'Algérie la loi du 27 décembre 1892 sur l'arbitrage entre patrons et ouvriers, porte cette mention : « La loi précitée du... est rendue applicable à l'Algérie, et y sera promulguée à cet effet. » (1) La formule même de ce décret d'applicabilité montre bien que la promulgation du texte métropolitain en Algérie ne peut résulter que de l'insertion au *Bulletin officiel*. On ne saurait soutenir que la promulgation de ce texte résulte de l'insertion qui en avait été faite antérieurement au *Journal officiel*, puisque le décret d'applicabilité fixe justement le jour à partir duquel la loi deviendra applicable à l'Algérie. On ne saurait, d'autre part, publier à nouveau ce texte au *Journal officiel* où il a déjà paru.

Le décret d'application rentre donc bien dans ce que nous

du 14 mars 1891 (*Rev. alg.* 1891. 2. 209), qui déclare que « pour qu'une loi promulguée en France devienne exécutoire en Algérie, il faut, en thèse générale, que cette loi soit l'objet d'une déclaration préalable d'applicabilité à ce pays... ; il faut en outre que la loi ainsi déclarée applicable ou promulguée soit spécialement promulguée et publiée en Algérie par le gouverneur général, au moyen d'une insertion au *Bulletin Officiel*. »

(1) Cette formule excellente ne se rencontre pas toujours dans les décrets d'applicabilité. Quelquefois le Chef de l'État se contente de dire : « Telle loi est applicable à l'Algérie » ou « telle loi est exécutoire en Algérie. » La formule précitée est bien meilleure, car elle respecte la distinction essentielle entre l'application et l'exécution de la loi.

appelons un acte purement algérien, et la nécessité de la promulgation au *Bulletin officiel* ne peut, nous le croyons, faire doute dans ce cas.

Pour résumer cet exposé, nous dirons en conséquence que parmi les lois françaises applicables à l'Algérie, la promulgation faite au *Journal officiel* est nécessaire mais suffisante pour : 1° les lois antérieures à 1834; — et, parmi les lois postérieures à 1834, pour : 2° les lois sur la valeur des monnaies étrangères; — 3° les lois sur l'administration de la guerre et de la marine; — 4° les lois modificatives ou abrogatives; — 5° les conventions internationales; — 6° les lois de douanes; — 7° les lois déclarées applicables à l'Algérie par le législateur au moyen de l'insertion dans la loi d'un article d'application. — En d'autres termes, nous ne reconnaissons l'insertion au *Bulletin officiel* nécessaire que pour les textes déclarés applicables à l'Algérie par un décret postérieur d'applicabilité, ce décret étant un acte qui intéresse exclusivement l'Algérie.

En conséquence, pour toutes les lois qui ne sont pas applicables à l'Algérie, la seule insertion de ces lois au *Bulletin officiel* ne les rendrait ni applicables ni exécutoires en Algérie. Le gouverneur général n'a nullement le droit de rendre une loi exécutoire en Algérie en l'insérant au *Bulletin officiel*. Ce pouvoir n'appartient qu'au législateur et au Chef de l'État, lesquels ne l'ont délégué, dans aucun texte, au gouverneur général. Ce serait, en effet, lui donner « un pouvoir exorbitant, dit M. Hamel, car il lui permettrait de réaliser à son gré l'assimilation législative de l'Algérie et de la France, sans ordre préalable du gouvernement métropolitain. » Deux formalités sont donc absolument indispensables pour rendre une loi exécutoire en Algérie : d'abord une déclaration d'applicabilité, expresse ou tacite, par le pouvoir compétent; ensuite la promulgation, dans les formes que nous venons de déterminer. L'accomplissement de l'une de ces deux formalités ne saurait suppléer à l'omission de l'autre : il faut qu'elles se trouvent toujours réunies.

Aussi ne saurions-nous adhérer à la décision du Conseil d'État du 4 mai 1888 (*Rev. alg.*, 1888. 2. 452), déclarant que « le décret du 28 janvier 1883 sur l'administration départementale, ayant été promulgué le 1^{er} août suivant au *Bulletin officiel*, est devenu exécutoire en Algérie ». Ce système conduirait aux conséquences les plus graves.

Une dernière question nous reste à trancher : qui fait en Algérie la promulgation ? — C'est le gouverneur général.

Mais quelles sont les limites du pouvoir de ce fonctionnaire ?

— En 1834, nous lui avons reconnu le pouvoir de décider de l'application et de la promulgation en Algérie de telle ou telle loi métropolitaine. Le gouverneur général avait alors une délégation du pouvoir législatif. Cette délégation, il l'a perdue en 1858, et depuis ne l'a plus recouvrée. Il n'a donc aujourd'hui en matière de promulgation des lois métropolitaines applicables à l'Algérie qu'une sorte de droit d'enregistrement. Le pouvoir législatif ou exécutif déclare telle loi applicable à l'Algérie, et c'est au gouverneur de veiller, quand il y a lieu, à l'exécution matérielle de cet ordre. C'est lui qui fait faire la promulgation ; il appose son visa pour la promulgation : c'est là son seul droit.

Telle est cette grave question de l'application des lois françaises en Algérie, examinée à un point de vue exclusivement juridique. Cette théorie, on l'a vu, est l'œuvre de la jurisprudence. On a souvent critiqué cette œuvre ; on l'a appelée arbitraire ; on a été jusqu'à dire que, dans son élaboration, elle avait reflété les sentiments personnels des magistrats : œuvre d'assimilation avec les uns, œuvre d'autonomie avec les autres. On a même prononcé contre elle un véritable réquisitoire, et on s'est souvent plu à représenter la question de l'application des lois françaises comme une véritable anarchie.

Ces critiques sont exagérées. Certes, il y a eu quelquefois des défaillances ; mais faut-il se montrer si sévère pour une œuvre d'aussi longue durée ? En réalité, nous croyons cette théorie, au point de vue juridique, une œuvre remarquable.

Elle n'était pas facile, en effet, la tâche du magistrat algérien, chargé d'élaborer une législation spéciale, de la créer de toutes pièces, car le législateur l'avait complètement négligée. « Forcé, dit M. Hamel, de déclarer, en l'absence de toute disposition précise, par quelle loi était régi le procès qu'il avait à juger, le magistrat français devait naturellement se tourner vers la loi française et lui demander les éléments de sa décision. Mais il ne pouvait cependant fermer les yeux au bon sens et vouloir appliquer cette loi malgré tout, quand la situation spéciale du pays y répugnait absolument. Comme dans tous les cas où le juge est obligé par le vice, le silence ou l'obscurité des textes de s'improviser législateur, il devait être porté à user d'une certaine liberté, et, à l'exemple du préteur ancien, à rendre des jugements où la loi était, selon les cas, simplement appliquée, ou complétée, ou corrigée.

C'est ce qu'il a fait, et si la théorie qui ressort de ses multiples décisions n'a pas toute la rigueur d'un texte longuement élaboré, la faute en est moins à lui-même qu'au législateur dont il a dû assumer le rôle. »

C'est en effet au législateur que remonte la faute des erreurs que l'on relève chaque jour dans l'organisation de l'Algérie. Son œuvre est depuis longtemps universellement critiquée; depuis longtemps des réformes s'imposent.

Ce sont ces critiques et ces projets de réforme qu'il nous reste maintenant à présenter dans la troisième et dernière partie de cette étude.

TROISIÈME PARTIE

Critiques et Réformes

Toute cette organisation du régime législatif, que nous venons de présenter, émanant, d'une part du législateur par le régime des décrets, d'autre part de la jurisprudence par la théorie de l'application des lois françaises en Algérie, a été depuis bien longtemps l'objet des critiques les plus vives. Bien des réformes ont été proposées. Les critiques, tout le monde reconnaît leur justesse; mais sur les moyens de réformes, si on les croit désirables, on est loin de s'entendre.

Ce sont ces critiques que nous allons d'abord développer; nous verrons ensuite les réformes proposées.

TITRE PREMIER

Les Critiques

Le régime des décrets a produit en Algérie une floraison de textes d'une richesse, d'une prodigalité, d'un enchevêtrement surtout vraiment extraordinaires. Les décrets se succèdent aux décrets, les arrêtés aux arrêtés, les uns abrogeant des textes antérieurs, en totalité ou en partie, les autres les complétant, de telle sorte que l'œuvre du jurisconsulte et du magistrat est des plus difficiles. Jamais on ne peut savoir, lorsqu'on invoque un texte, si ce texte est encore en vigueur, si quelque autre texte obscur, ignoré de tous, n'en a pas prononcé

l'abrogation pure et simple. — Si encore une idée maîtresse se dégagait de ces nombreux textes ; s'ils indiquaient un plan préconçu. Mais non. Ils sont pour une grande part l'œuvre du caprice d'un jour, d'une personnalité entendant réaliser sa façon de voir en matière algérienne, sans s'inquiéter de savoir si ses conceptions théoriques pourront s'accommoder aux circonstances particulières du pays. La lecture du *Code de l'Algérie* est la preuve la plus palpable de l'arbitraire qui, depuis 1830, a régi l'organisation de l'Algérie.

De son côté, l'œuvre de la jurisprudence est quelque peu obscure, justement à cause de sa complexité.

Enfin, l'œuvre de l'administration n'est pas exempte de reproches au point de vue de la rédaction du *Bulletin officiel*, ce recueil qui seul opère la promulgation de certains textes que nous avons déterminés, et duquel on ne paraît pas soupçonner l'importance à Alger. On y voit chaque jour, comme nous l'établirons plus loin, des textes promulgués trois mois, six mois, un an même après leur date ; quelquefois même on oublie totalement de les publier, et ils sont cependant mis à exécution.

Cet état de choses a depuis bien longtemps éveillé les critiques.

Dès 1848, dix-huit ans après la conquête, le général de Lamoricière, ministre de la guerre, dans un rapport adressé au président du conseil, le 7 décembre 1848, signalait la confusion existant déjà dans l'œuvre législative de l'Algérie, et demandait une réforme urgente : « Les intérêts qui ont été réglés dans la législation algérienne, disait-il, l'ont été si souvent à des points de vue si différents et par des autorités si diverses, suivant la mobilité des choses et des hommes, qu'il en résulte, pour les administrateurs comme pour les magistrats, des embarras et des difficultés d'application qui donnent lieu très fréquemment à des réclamations plus ou moins fondées. Un tel état de choses appelle une réformation et demande un terme... Il a paru nécessaire de soumettre le produit du régime aujourd'hui encore en vigueur à une révision générale qui, par la constatation du passé, fixe un point de départ certain pour l'avenir, et résume l'œuvre législative très complexe, très étendue et parfois très confuse, qui a gouverné pendant dix-huit années une colonie naissante. La législation algérienne... se compose d'une foule de textes émanés de différentes sources, qui se complètent et se contredisent, dont très peu sont abrogés explicitement, dont la plupart ne le sont que par une formule impuissante et ineffi-

cace. La même matière a été souvent régie, soit par des arrêtés du gouverneur général, soit par des arrêtés ministériels, soit par des ordonnances royales ; ce qui a fait naître entre les autorités ou de la part des particuliers, des conflits d'attributions très préjudiciables aux intérêts de tous... Il résulte de cet exposé la nécessité de résumer, de condenser enfin, dans un travail qui en présente seulement les résultats définitifs, cette législation ; puis d'en retrancher tout ce qui est inutile ou abrogé implicitement ou explicitement ; d'en coordonner, par une codification intelligente, et de n'en maintenir que ce qui est pratique et resté debout. Cette étude du passé préparera d'ailleurs les nécessités de l'avenir. »

Ce beau programme resta lettre morte jusqu'en 1871. A cette date, la commission chargée par l'Assemblée nationale de rechercher parmi les décrets législatifs du gouvernement de la défense nationale ceux qu'il serait urgent de rapporter ou de modifier, exprima le vœu suivant : « Qu'on se hâte de faire disparaître les incertitudes qui règnent encore sur le régime auquel sont soumises nos possessions du nord de l'Afrique, et qu'afin d'arriver à ce résultat si désirable pour le développement et l'avenir de notre colonie, une commission spéciale de l'Assemblée nationale soit chargée de l'étude et de la préparation des lois qui doivent former la constitution politique et militaire de l'Algérie. »

Toutes ces critiques ne portaient que sur l'ensemble du système général de l'Algérie. Mais si nous envisageons séparément le régime des décrets, celui de l'application des lois françaises, et enfin la rédaction du *Bulletin officiel*, nous trouverons des critiques spéciales formulées à chacun de ces divers points de vue.

C'est surtout contre le régime des décrets que les critiques ont été de tout temps particulièrement vives. L'antique organisation de 1833 ne se comprend plus en effet aujourd'hui, depuis que l'Algérie a vu s'ouvrir à ses représentants l'enceinte de nos assemblées parlementaires (1).

Voici comment s'exprimait M. Albert Grévy, gouverneur général de l'Algérie, dans son discours d'ouverture du Conseil supérieur, le 3 décembre 1879 : « C'est par des décrets, quand ce n'est pas par de simples arrêtés, que ce grand pays est non seulement administré, mais encore gouverné. N'est-ce pas un décret qui régit encore tout ce qui touche à la coloni-

(1) L'Algérie envoie au Parlement six députés (deux par département) et trois sénateurs (un par département).

sation : ce système des concessions, l'attribution des terres domaniales, voire même la constitution de privilèges en contradiction avec les dispositions du code civil ? Et, dans un autre ordre d'idées, qui touche à l'une des matières les plus graves de notre ordre public, la législation des Conseils généraux, n'est-ce point un simple décret qui est venu se substituer en Algérie à la grande loi votée pour la France par l'Assemblée nationale ? »

L'année suivante, M. Grévy revenait sur cette idée, et dans son rapport adressé au Ministre de l'intérieur, le 3 novembre 1880, il disait : « L'organisation administrative et politique de l'Algérie repose sur une série d'actes émanés pour la plupart du pouvoir exécutif, successivement édictés, depuis la conquête, au fur et à mesure que notre domination se développait et se consolidait, et dont l'ensemble aujourd'hui constitue une législation trop souvent confuse et arbitraire... Tout le monde reconnaît que le régime des décrets, en tant que système général, a fait son temps. »

Ces critiques, on les retrouve encore formulées, avec une très grande vivacité, dans l'exposé des motifs, qui précède la proposition de loi sur le régime législatif de l'Algérie, déposée par MM. de la Ferronnays, d'Aillières, etc., sur le bureau de la Chambre, le 14 juin 1888 (1) : « La situation anormale créée par l'ordonnance de 1834 se justifiait par l'incertitude qui, pendant tout le règne de Louis Philippe, a entouré l'avenir de la nouvelle colonie ; il est évident qu'un tel système ne devait pas se prolonger, lorsque notre occupation de l'Afrique serait devenue un fait irrévocable, accepté à la fois par le Parlement et par le pays... En 1871, comment l'Algérie, entrée dans une période de pacification définitive et représentée au Parlement au même titre que les autres parties du territoire français, ne trouve-t-elle pas encore dans le régime de la loi les garanties de stabilité qui seules peuvent assurer l'ordre et la prospérité... Tous les esprits sérieux qui ont étudié l'Algérie sont d'accord pour demander au profit de ce pays, qui y a bien droit, le régime légal... La loi seule peut mettre l'Algérie à l'abri de toute modification arbitraire, car dans le Parlement tous les intérêts communs à la Colonie et à la Métropole seront librement discutés... Les décrets auxquels est soumise l'Algérie ne sont qu'une suite d'actes arbitraires et incohérents... Ces décrets ont permis au gouverneur général de prendre des mesures contradictoires, dont la légalité a été mise sérieusement en doute. »

(1) Chambre, *doc. parlem.*, 1888, p. 755, ann. 2783.

D'autre part, nous lisons dans M. de Lanessan (*op. cit.*, p. 294) : « Le lecteur a sans doute été frappé de ce fait, que tous les actes relatifs à l'organisation de l'Algérie sont de simples décrets du Chef de l'État, décrets entassés les uns sur les autres, et dont chacun détruit l'œuvre de ceux qui l'ont précédé. Depuis bien longtemps, tous les hommes compétents protestent contre cet état de choses, mais ces protestations sont restées jusqu'à ce jour sans effet. Notre premier vœu est qu'elles soient enfin écoutées, et que l'Algérie trouve dans une bonne loi son organisation. »

Le même vœu se retrouve chez M. Paul Leroy-Beaulieu (*op. cit.*). Il s'élève à diverses reprises contre le régime des décrets qui, selon lui, « a quelque chose d'humiliant pour notre colonie. » — « Il faut absolument, dit-il (p. 211), renoncer à administrer l'Algérie par de simples décrets... », et plus loin (p. 295) : « Ce qui est encore nécessaire, c'est de soustraire l'administration de l'Algérie au régime des décrets ; rien ne lui a été plus défavorable. »

Les mêmes réclamations ont été portées aussi à la tribune du Parlement. — Dans la discussion au Sénat des conclusions du magistral rapport de M. Jules Ferry sur l'organisation du gouvernement général (*Séances des 25, 26, 29 et 30 mai 1893*), M. Jacques, sénateur d'Oran, réclama surtout pour l'Algérie une loi organique, qui mît fin au régime des décrets : « L'Algérie, outre l'instabilité du gouverneur général, a l'instabilité de la législation, car chaque gouverneur qui arrive change tout. »

Il existe en effet entre le fait et le droit, relativement au régime législatif de l'Algérie, une contradiction flagrante. On a décrété l'Algérie département français ; on lui a donné le droit d'avoir des représentants au Parlement ; tout cela, sans s'inquiéter de mettre ce régime nouveau d'accord avec le régime d'autrefois.

En droit, l'Algérie reste soumise au régime des colonies ; en fait, elle est traitée comme si elle était un département français. Le gouvernement, qui préfère la considérer comme une colonie, veut garder le régime des décrets ; les représentants de l'Algérie, sur les attributions desquels ce régime empiète, protestent et entendent établir une délimitation exacte entre le régime du décret et celui de la loi.

Mais, cette délimitation n'est pas faite par un texte, et c'est là justement le point regrettable. Il est bien certain, en présence de ces contradictions, qu'au Parlement, on ne se rend pas très bien compte du régime qui gouverne l'Algérie. C'est ainsi que, pour réglementer les mêmes matières, on emploie

tour à tour la loi, le décret. On se servira même de la loi pour réglementer des matières qui, dans la métropole, sont régies par le décret.

Ainsi, l'intérêt de l'argent n'avait été fixé en Algérie que par des décrets ou des ordonnances : ordonnance du 7 décembre 1835 ; décret du 21 novembre 1849. Il semble qu'un simple décret suffisait donc pour modifier ces textes. Le Parlement ne l'a pas pensé, et a cru nécessaire d'intervenir lui-même pour régler par une loi le taux de l'intérêt en Algérie : loi du 27 août 1881. — Ainsi encore, les écoles d'enseignement supérieur à Alger ont été créées par une loi du 20 décembre 1879, alors que, de droit commun, le législateur n'intervient qu'au point de vue financier, sur la question des voies et moyens, dans ces sortes de création. — Par contre, il a cru devoir se désintéresser de l'organisation des conseils généraux de l'Algérie. Ceux-ci sont en effet réglés par un simple décret (du 23 septembre 1875), qui reproduit du reste à peu près textuellement les dispositions de la loi du 10 août 1871. Mais il en résulte, entre autres conséquences, que toutes les modifications postérieures apportées à la loi de 1871 ne sont pas applicables à l'Algérie : ainsi, par exemple, la loi Tréveneuc, du 15 février 1872, qui ne contient aucune déclaration d'applicabilité à l'Algérie.

De même, pour l'application des lois françaises, on insère, tantôt un article additionnel d'applicabilité, quelquefois même quand il n'était pas nécessaire, par exemple dans une loi modificative ; tantôt au contraire on néglige cette formalité, alors cependant qu'elle était nécessaire. Quelquefois encore, on conserve dans cet article additionnel la distinction entre les colonies d'une part et l'Algérie d'autre part, en ne faisant pas intentionnellement mention de celle-ci, d'autres fois au contraire, on déclare que la loi sera applicable aux colonies et à l'Algérie.

Des critiques peuvent être dirigées également contre le système de la jurisprudence sur l'application des lois françaises en Algérie, au point de vue théorique et législatif. Sans examiner pour le moment la question économique, l'opportunité de cette application à l'Algérie, nous nous bornons à constater, qu'en pratique, il résulte de la combinaison des lois françaises avec les règlements spéciaux à l'Algérie des complications très graves, des résultats parfois inattendus. Un exemple suffit pour le montrer. La loi du 18 avril 1886 sur la procédure du divorce fut promulguée spécialement en Algérie, sans modification ni réserve. Or, le délai d'appel du

jugement qui prononce le divorce est, aux termes de l'art. 248 C. civ., celui de l'art. 443 C. pr. civ., c'est-à-dire le délai de deux mois. C'est le délai de droit commun dans la métropole. Mais en Algérie, le délai d'appel est, de droit commun, d'un mois, aux termes de l'art. 56 de l'ordonnance du 26 septembre 1842. Que décider en l'espèce? Fallait-il garder le délai de droit commun de la France, le délai de droit commun de l'Algérie? La volonté constante du législateur a été d'abrégier autant que possible en Algérie les lenteurs de la procédure. La Cour d'Alger décida, et avec raison croyons-nous, que la loi de 1886 ayant été promulguée sans modification ni réserve en Algérie, le délai d'appel en cette matière était celui de deux mois, fixé par l'art. 443 C. pr. civ., et non celui d'un mois, établi par l'ordonnance du 26 septembre 1842: Alger, 25 mars 1891 (*Rev. alg.* 1891. 2. 388); 25 avril 1893 (*Rev. alg.* 1893. 2. 292). Et ainsi, ce que le législateur avait voulu n'être que l'application du droit commun devient en Algérie une dérogation au droit commun.

Enfin, le *Bulletin officiel du gouvernement de l'Algérie* a donné lieu aux plaintes les plus vives. Il faut avouer que ce recueil si important est tenu avec une singulière négligence. Aucun texte du reste ne vient sanctionner les dispositions prises pour assurer la promulgation. Dans une matière qui touche aux intérêts les plus graves, on s'est contenté de poser un principe, sans prendre la peine d'en assurer l'exécution.

Déjà, en 1872, M. de Ménerville signalait cette négligence. « L'administration supérieure, écrivait-il, semble avoir perdu de vue, depuis quelque temps, qu'aux termes de la loi, la promulgation ne peut résulter que de l'insertion au *Bulletin officiel*. Ainsi, le plus grand nombre des lois, décrets et arrêtés sont publiés d'abord dans la partie officielle du journal le *Moniteur de l'Algérie* (1), puis insérés longtemps après au *Bulletin*. Quelques-uns même n'y figurent jamais. Ce serait précisément le contraire qui devrait avoir lieu; il en est d'ailleurs qui édictent des pénalités, font courir des délais et des déchéances : ils ne sont légalement exécutoires qu'à partir de la date d'une promulgation régulière, et celle-ci ne peut être suppléée par une insertion au journal officiel de la colonie, quelque utilité ou intérêt relatif que ce moyen de publicité puisse offrir... Il pourrait donc un jour, et dans des circonstances déterminées, résulter de cette erreur, qui tend

(1) Le *Moniteur de l'Algérie* n'existe plus, mais on fait aujourd'hui jouer le même rôle au *Mobacher*.

à s'accréditer, de graves inconvénients et un sérieux préjudice pour des droits et intérêts qui se trouveraient compromis. » Et l'auteur montrait, par quelques exemples, cette négligence de l'administration. Ainsi, le numéro du *Bulletin officiel* du 2 novembre 1869 contient un décret du 8 novembre et deux arrêtés du 11 novembre suivant, de telle sorte, que ces dispositions ont pu être obligatoires avant qu'elles aient été édictées.

Les auteurs qui se sont occupés de la question de la promulgation des lois en Algérie se sont élevés contre ce laisser aller excessif. L'administration n'en a cure, et elle continue tranquillement ses errements passés. Tout récemment, nous avons relevé un arrêté du gouverneur sur l'octroi de mer du 16 août 1894, lequel a été promulgué au *Bulletin* un an après, le 23 juillet 1895. Trois décrets, du 30 novembre 1893, fixant les limites de la mer sur le littoral du département d'Alger, n'ont paru au *Bulletin* que le 26 septembre 1895, deux ans plus tard. L'arrêté du 25 août 1894 relatif au transport des cadis sur les marchés paraît au *Bulletin officiel* dix mois plus tard, le 10 juin 1895. Et le mieux, c'est que nous trouvons un jugement du tribunal de Mostaganem, du 18 mai 1895 (*Rev. Alg.*, 1895, 2, 283), qui statue sur ce décret un mois avant sa promulgation.

De toutes ces critiques, il se dégage cette conclusion très nette, c'est qu'un texte est absolument urgent, nécessaire, pour délimiter les attributions du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, régler les matières de l'application des lois françaises et de la promulgation. Les propositions jusqu'à ce jour n'ont pas manqué au législateur, et s'il n'a rien fait, c'est sans doute qu'il l'a bien voulu. Ce sont ces projets de réforme que nous allons exposer dans le titre second de cette dernière partie.

TITRE SECOND

Les Réformes

En 1848, dans son rapport précité au Président du Conseil, le Ministre de la Guerre indiquait en ces termes les réformes

qu'il jugeait utile de proposer aux études de la commission que l'on devait nommer : « Nous proposons donc de nommer une commission, qui... sera chargée de colliger et vérifier les arrêtés, ordonnances et toutes décisions réglementaires rendues sur les affaires de l'Algérie; de rétablir les décisions et arrêtés omis, d'élaguer les dispositions abrogées virtuellement ou implicitement; d'indiquer celles de ces dispositions qui ne seraient pas susceptibles d'être maintenues, en les soumettant à une abrogation explicite ou définitive, et celles dont les mesures, reconnues utiles, doivent être conservées. — Cette mission serait incomplète, si la commission n'y ajoutait pas celle d'indiquer en principe le partage des matières qui doivent être réglementées, soit par des arrêtés ministériels, soit par des décrets du pouvoir exécutif, soit par des lois particulières... C'est là un bon et utile travail; il est à croire que la Commission comprendra toute l'importance du service qu'elle est appelée à rendre à un pays qui est à la veille de recevoir une transformation presque complète de ses intérêts comme de sa législation. »

Cette commission fut en effet nommée par arrêté du président du conseil des 7-22 décembre 1848. Elle était chargée de la révision de toute la législation algérienne. Les événements de cette époque l'empêchèrent de fonctionner.

Le second Empire, qui avait promis à l'Algérie une constitution spéciale, dans l'art. 27 de la constitution de 1852, songea à remplir sa promesse vers 1869. — Le 5 mai 1869, une commission fut instituée, pour étudier les questions se rattachant à la constitution et à l'organisation administrative de l'Algérie. Le rapport de la commission fut déposé en janvier 1870 par M. Armand Béhic, sénateur. Ce rapport est une œuvre des plus remarquables et du plus haut intérêt; il révèle une connaissance approfondie de l'Algérie et de ses besoins particuliers.

Il faisait une étude complète de toutes les questions primordiales intéressant l'Algérie : 1° division des territoires; 2° gouvernement; 3° administration; 4° régime financier; 5° régime judiciaire; 6° régime législatif; 7° régime politique.

Sur la question du régime législatif, le rapport s'exprimait ainsi : « Sauf de rares exceptions, l'Algérie, depuis la conquête jusqu'à ce jour, a été réglée, même pour les matières que le législateur se réserve d'ordinaire avec le soin le plus jaloux, par des actes du pouvoir exécutif : ordonnances, décrets, simples arrêtés des ministres ou des gouverneurs généraux. Elle ne doit qu'à la jurisprudence libérale des tribunaux

l'application qui lui est faite, sans promulgation spéciale, des lois fondamentales, civiles ou criminelles, de l'Empire. Cette exception prolongée au régime législatif du droit commun a pu trouver temporairement sa raison d'être et sa justification dans l'incertitude de la conquête et dans la nécessité d'affermir notre domination sur le pays avant de le doter d'une organisation définitive et régulière. Longtemps d'ailleurs, les intérêts européens engagés en Algérie ont eu trop peu de consistance pour être en droit de se montrer exigeants. Mais il est impossible de méconnaître l'importance et l'étendue des changements que ces dernières années ont apportés à la situation des choses. Du jour où l'Algérie, cessant d'être un champ de bataille est devenu un champ de travail, d'activité productive et de civilisation, elle a été qualifiée pour réclamer sa place dans le régime et sous les garanties de la loi, et il n'y a eu aucune raison valable à opposer à cette revendication.

« La stabilité dans les systèmes n'est pas le moindre bienfait qu'on doit se promettre de cette résolution. Les intérêts déjà fixés en Algérie y trouveront un surcroît de sécurité, comme y trouveront sans nul doute un encouragement ceux qui seraient disposés à s'engager sur cette terre neuve, à laquelle il n'a manqué peut-être, pour être attractive, qu'une organisation durable et régulière.

» Mais si l'Algérie a le même droit que la France à être placée sous la sauvegarde et l'autorité des lois, il ne s'ensuit pas qu'elles puissent l'une et l'autre obéir aux mêmes codes. Les mœurs, les besoins, la composition de la société algérienne, prise dans son ensemble, diffèrent à tel point de ceux de la société française, qu'on ne saurait, sans risquer de blesser les intérêts de la première de ces sociétés au lieu de les satisfaire, les soumettre toutes deux à des lois absolument identiques.

» L'Algérie et la France doivent être gouvernées sans doute d'après les mêmes principes, mais l'application de ces principes doit se plier au degré de maturité des deux pays, à la différence des éléments qui les constituent.

» La sagesse, conforme en ce point à la nature des choses, exige donc que, sauf le cas où le législateur a expressément déclaré dans une loi qu'elle est applicable à l'Algérie comme à la France, cette loi ne régisse pas de plein droit l'Algérie. Il faudra, pour qu'elle y soit mise en vigueur, une promulgation spéciale.

» Mais telle loi faite pour la France, inapplicable aujourd'hui en Algérie, peut lui devenir applicable demain : il arrivera parfois même que, dans une même loi, certaines

prescriptions utiles se trouveront confondues avec d'autres, qui ne le seraient pas ou qui le seraient moins. Pour ne pas priver l'Algérie des avantages qu'elle pourrait se promettre de la mise en vigueur partielle d'une telle loi, il a paru convenable de conserver au gouvernement le droit de ne procéder que partiellement à la promulgation des lois faites pour la Métropole.

» Par cela même que l'Algérie ne saurait être obligatoirement soumise à l'ensemble de nos codes, elle devrait posséder un faisceau de lois particulières et de règlements appropriés à sa situation économique, à son état politique et aux différentes nécessités de l'existence sociale qui lui est propre. Il n'a paru ni sage, ni indispensable de laisser l'élaboration de toutes ces lois locales d'un ordre secondaire dans le domaine du législateur métropolitain, dont elles absorberaient le temps et embarrasseraient la marche, si tant est qu'elles puissent obtenir de lui l'attention nécessaire. Le projet de la commission admet donc le principe de la délégation pour une partie de la législation spéciale à l'Algérie. Tandis qu'il réserve au corps législatif toutes les grandes lois, c'est-à-dire les lois civiles et criminelles, les lois politiques, celles qui sont appelées à influencer sur les intérêts économiques de la Métropole, il désintéresse le législateur de cet ensemble de mesures d'administration dont le caractère propre, presque exclusivement réglementaire, ne touche en rien aux garanties ni au droit de la Métropole. »

En conséquence, la commission soumettait deux projets au gouvernement.

Le premier, projet de sénatus-consulte réglant la constitution de l'Algérie et rendu en exécution de l'art. 27 de la constitution de l'Empire. — Son art. 15 était ainsi conçu : « La loi organique détermine le mode et les conditions de la promulgation en Algérie des lois qui n'y sont pas exécutoires de plein droit, en vertu des dispositions qu'elles renferment. La même loi énumère les matières qui, dans la Métropole, sont du domaine de la loi, mais qui, en ce qui concerne l'Algérie, peuvent être régies soit par des règlements d'administration publique, soit par des décrets impériaux, soit par des actes du gouvernement. »

Le second, projet de loi organique du gouvernement et de l'administration générale de l'Algérie. — Le régime législatif faisait l'objet du titre VI^e et des art. 63, 64, 65 et 66.

L'art. 63 énumérait les lois algériennes dont la confection était réservée au corps législatif.

L'art. 64 énumérait les décrets qui statuent, le Conseil

d'État entendu, quant aux dispositions algériennes qui, dans la Métropole, sont du domaine de la loi.

Art. 65 : « Peuvent être promulguées en Algérie, sur l'avis du Conseil d'État, celles des lois de la Métropole qui n'y seraient pas de plein droit applicables, en vertu de dispositions insérées dans lesdites lois. Les lois rendues pour la Métropole, sans mention qu'elles sont applicables à l'Algérie, deviennent exécutoires, en tout ou en partie, par la promulgation locale qu'en fait le gouverneur général, en vertu d'un décret impérial. »

Art. 66 : « Les sénatus-consultes, les lois et les règlements d'administration publique applicables à l'Algérie sont exécutoires en vertu de la promulgation qui en est faite par le gouverneur général au nom de l'empereur. — La forme de la promulgation est réglée par décret impérial. »

Les malheureux événements de 1870 empêchèrent encore une fois ces projets d'aboutir. Le gouvernement de la troisième République ne pouvait se désintéresser de la question algérienne. Dans son rapport adressé au ministre de l'intérieur, le 3 novembre 1880, M. Albert Grévy, gouverneur général, demandait une loi organique pour l'Algérie : « Depuis longtemps on a reconnu, disait-il, la nécessité de préciser et de régulariser par une loi cette organisation. La constitution de 1848 et celle de 1852 en contenaient la promesse formelle, renouvelée depuis à plusieurs reprises. Cette loi cependant est encore à faire... La situation exceptionnelle de l'Algérie ne permet pas d'y appliquer d'une manière absolue les règles qui président en France aux actes législatifs. Il faut, par des principes largement posés, déterminer pour l'Algérie le domaine de la loi, celui du décret, celui de l'arrêté gouvernemental. J'ai dit qu'il paraissait sage, indispensable, de distraire du domaine du législateur métropolitain, dont elles absorberaient le temps, la discussion et la solution d'une foule de questions locales, relatives notamment à la colonisation et à l'administration des indigènes. — Une autre question, qui touche à celle-là, c'est celle de savoir quand et à quelles conditions une loi promulguée en France, et qui ne fait pas mention de l'Algérie, peut ou doit être appliquée dans ce pays. Pour écarter toute cause de confusion et d'arbitraire, il convient de poser une règle claire et précise en ce qui concerne et la nécessité d'une promulgation spéciale, et le droit de faire cette promulgation. »

A la suite de ce rapport, une commission extra-parlementaire fut nommée à l'effet d'examiner et d'indiquer les

meilleures solutions en matière de législation algérienne. La commission se mit à l'œuvre immédiatement; elle se divisa en deux sous-commissions chargées, l'une de la partie administrative, l'autre de la partie législative. Leurs travaux furent approuvés en assemblée générale le 2 juillet 1881. Pour la partie administrative, le gouvernement se hâta de prendre un décret, et, à la date du 26 août 1881, il promulguait les décrets de rattachement. Quant à la partie législative, il la laissa absolument de côté; cependant, après de laborieux débats, la commission avait abouti à la préparation d'une proposition de loi sur cette question.

C'est cette proposition que reprit M. Jacques, sénateur d'Oran (1); le 17 mai 1883, il déposait sur le bureau du Sénat une proposition de loi ainsi conçue :

« Art. 1^{er}. — L'art. 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 est abrogé. Les affaires algériennes seront désormais réglées par des lois, des décrets rendus en Conseil d'État, des décrets présidentiels ou des arrêtés ministériels, conformément aux principes du droit commun, et selon les distinctions admises dans la législation de la France métropolitaine.

« Art. 2. — Sont exécutoires en Algérie, en vertu de la promulgation faite d'après le mode prescrit dans la Métropole : 1^o Les lois et décrets relatifs à l'Algérie ou contenant la déclaration expresse qu'ils y sont applicables; — 2^o Les lois qui auront été reconnues applicables à l'Algérie par un décret rendu en Conseil d'État, après avis du Conseil de gouvernement. »

C'était le projet pur et simple de la commission. M. Jacques n'y a ajouté que les derniers mots de l'art. 2 « après avis du Conseil de gouvernement (2). — « Il nous a paru en effet indispensable, dit la proposition, que ce conseil supérieur fût consulté sur la question de savoir s'il y a ou non utilité de promulguer telle ou telle loi en Algérie, puisque tous les projets de lois spéciaux à l'Algérie lui sont d'abord soumis, et que ce n'est qu'après avoir pris son avis que le gouvernement en arrête définitivement les termes et les soumet au Parlement. Il suffit d'ouvrir un volume des délibérations de ce conseil pour se rendre compte de l'utilité de ce travail préparatoire, fait par des hommes ayant une connaissance approfondie des mœurs et des habitudes du pays; aussi pensons-

(1) Sénat, *doc. parlém.* 1883, p. 794, ann. 186.

(2) Le Conseil de gouvernement est un conseil consultatif, placé près du gouverneur général; il comprend les principaux fonctionnaires de l'Algérie et quatre conseillers rapporteurs.

nous que cette addition ne souffrira aucune difficulté. » — La proposition de M. Jacques est devenue caduque par la fin de la législature.

Le 14 juin 1888, MM. de la Ferronnays, d'Aillières et plusieurs autres de leurs collègues déposaient à leur tour sur le bureau de la Chambre (1) une proposition de loi sur le régime législatif de l'Algérie, ainsi conçue :

« Art. 1^{er}. — A partir du 1^{er} juillet 1889, le régime spécial des décrets est supprimé en Algérie dans toute l'étendue du territoire civil, qui est désormais placé sous le régime de la loi.

« Art. 2. — Avant le 31 décembre de l'année courante, le gouvernement sera tenu de présenter aux Chambres un ensemble de projets de loi ayant pour objet de transformer en lois les décrets qui règlent actuellement : 1^o l'organisation administrative ; — 2^o l'organisation municipale ; — 3^o l'organisation judiciaire ; — 4^o le domaine de l'État ; — 5^o la délimitation du territoire militaire et du territoire civil ; — 6^o les impôts indigènes ; — 7^o la colonisation.

» Art. 3. — *Dispositions transitoires.* — A dater de la promulgation de la présente loi, aucune modification à un décret réglant les matières soumises en France au régime législatif ne pourra être opérée en territoire civil que par la loi. »

La commission chargée d'examiner cette proposition conclut à la prise en considération, au rapport sommaire de M. Duchesne (2).

Cette proposition n'ayant pu venir en discussion avant la fin de la législature, ses auteurs le reprenaient le 2 juin 1890 (3). Ils demandaient en outre la nomination d'une commission de vingt-deux membres, laquelle serait chargée de proposer les dispositions législatives spéciales que réclame l'état de l'Algérie, de déterminer les lois en vigueur dans la Métropole qui peuvent lui être appliquées, et d'indiquer les questions qui peuvent être réglées par un simple décret. Cette proposition fut à nouveau l'objet d'une prise en considération, au rapport sommaire de M. Le Roy (4). Elle est devenue caduque par la fin de la législature en 1893.

Entre-temps, M. Jacquey, en 1883, à la fin de sa brochure

(1) Chambre, *doc. parlem.*, 1888, p. 755, ann. 2783.

(2) Séance du 26 novembre 1888. — Chambre, *doc. parlem.* 1888, p. 599, ann. 3233.

(3) Chambre, *doc. parlem.* 1890, p. 907, ann. 611.

(4) *Journ. off.* du 5 juillet 1890, p. 15.

sur l'application des lois françaises en Algérie, présentait en ces termes la solution de ce problème difficile : « En résumé, le problème de l'application des lois françaises en Algérie nous semble devoir être résolu par le législateur d'après les idées contenues dans les trois propositions suivantes : — 1° Sont déclarées obligatoires toutes les lois françaises, *lato sensu*, appliquées en Algérie ; — 2° Ne sont applicables à l'Algérie, parmi les lois nouvelles, que celles déclarées applicables, soit par le pouvoir législatif, soit par le pouvoir exécutif, après avis du Conseil d'État et du Conseil supérieur de l'Algérie ; — 3° Les lois sont exécutoires en Algérie en vertu de la promulgation faite en France d'après le droit commun. »

M. Hanul écrivait en 1889 une monographie sur l'application des lois françaises, et proposait le décret suivant :

Art. 1^{er}. — Est maintenue la législation spéciale de l'Algérie contenue dans les lois, décrets et arrêtés encore en vigueur. Sont toutefois abrogés les arrêtés pris par les gouverneurs généraux, par application de l'art. 5 de l'ordonnance du 22 juillet 1834.

» Art. 2. — Les lois et décrets faits pour la Métropole, qui n'ont pas été contredits par la législation spéciale de l'Algérie et qui ont été promulgués en France à une date antérieure à celle de l'ordonnance du 22 juillet 1834 continuent à être appliqués en Algérie.

» Art. 3. — Les lois et décrets faits pour la Métropole, qui y ont été promulgués antérieurement à la date du présent décret, mais à une date postérieure à la même ordonnance, ne sont pas applicables en Algérie, à moins qu'ils n'y aient été l'objet d'une promulgation spéciale. — Néanmoins, il est fait exception à cette règle : 1° Pour les décrets qui ont fixé la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises ; — 2° Pour les lois sur l'administration de l'armée et de la marine ; — 3° Pour les lois de douanes qui ont été déclarées applicables à l'Algérie.

» Art. 4. — Sont déclarés applicables en Algérie, alors même qu'ils n'y auraient pas fait l'objet d'une promulgation spéciale, les textes dont suit l'énumération. — (*Ou bien*) : Tous les textes de lois et décrets rendus dans la Métropole dans l'intervalle compris entre l'ordonnance du 22 juillet 1834 et la date du présent décret, à l'exception de ceux dont l'énumération suit.

» Art. 5. — Les lois et décrets faits spécialement pour l'Algérie y sont devenus exécutoires, alors même qu'ils n'ont pas été insérés au *Bulletin officiel*.

» Art. 6. — A l'avenir, la promulgation des lois et décrets en Algérie sera soumise aux règles suivantes : — Les lois et décrets faits spécialement pour la colonie y deviendront exécutoires à la suite de leur publication au *Journal officiel* dans le délai fixé par le décret du 15 novembre 1870, augmenté pour chaque arrondissement de deux jours. — Il en sera de même des lois et décrets faits pour la France dont le texte portera qu'ils seront applicables en Algérie. — Quand ils ne contiennent aucune disposition de cette nature, les lois et décrets faits pour la France ne seront pas applicables en Algérie. Mais jusqu'à ce qu'il en ait été autrement décidé, ils pourront, comme par le passé, être déclarés applicables à l'Algérie par des décrets spéciaux, qui deviendront exécutoires dans les conditions ci-dessus indiquées.

« Art. 7. — Le *Bulletin officiel* est maintenu comme organe auxiliaire de promulgation. Par le seul fait de leur insertion dans ce bulletin, les textes applicables en Algérie seront valablement promulgués dans le délai ci-dessus fixé à l'art. 6 § 2, quand ils n'auront pas déjà paru au *Journal officiel*.

» Art. 8. — Toutes dispositions contraires à celles qui précèdent sont abrogées. »

Enfin, en 1891, une grande commission, composée de dix-huit membres, a été nommée par le Sénat parmi ses membres, pour étudier les modifications à introduire dans la législation et l'organisation des divers services de l'Algérie. Elle a déposé de nombreux rapports : Rapport sur les attributions du gouverneur général, par M. Jules Ferry ; — Rapport sur le régime fiscal, par M. Clamageran ; — Rapport sur l'instruction primaire des indigènes, par M. Combes ; — Rapport sur le système de la représentation des indigènes, par M. Isaac ; — Rapport sur les forêts, par M. Guichard ; — Rapport sur les officiers ministériels, par M. Jean Dupuy ; — Rapport sur la propriété, par M. Franck-Chauveau ; — Rapport sur la justice, par M. Isaac (1).

La réforme est donc mûre, admirablement préparée ; les propositions ne manquent pas au législateur : il serait temps qu'il se décidât.

Après tous ces remarquables travaux, il peut paraître

(1) C'est la quatrième grande commission algérienne qui fonctionne ; espérons que, plus heureuse que ses précédentes, son œuvre aboutira enfin à une réforme sérieuse.

téméraire de venir, à notre tour, proposer quelques modifications.

Nous le tenterons cependant, et on excusera sans doute notre témérité, à raison de l'affection profonde que nous portons à notre terre algérienne, qui depuis bien longtemps se débat au milieu de systèmes contradictoires, qui l'usent, l'anémient, l'empêchent de se développer, et par là même l'imposent plus lourdement à la charge de la mère patrie.

Pour nous, la question du régime législatif ne saurait être résolue en l'isolant des deux autres questions qui s'y rattachent; elle se lie trop intimement à la question de l'organisation politique de l'Algérie et à celle du gouvernement général, pour qu'on puisse séparer ces trois choses, qui forment un tout indivisible. Il est regrettable que la commission sénatoriale ne se soit pas préoccupée spécialement de la question du régime législatif. C'était là pourtant, croyons-nous, le point capital des réformes. Cette question tranchée, les autres questions secondaires de la propriété, de la justice, du régime forestier, de la naturalisation, etc., étaient éclairées d'un jour nouveau, et se déduisaient naturellement du principe posé au sommet de l'édifice. Nous aurions eu ainsi un de ces remarquables rapports, dont l'Algérie doit être si reconnaissante à la Chambre haute, qui s'occupe d'elle avec tant de sollicitude.

Pour résoudre le problème du régime législatif de l'Algérie, ce qu'il faut, croyons-nous, dégager avant tout, c'est le caractère tout à fait particulier, spécial, de l'Algérie.

Il importe d'abord de faire justice de cette formule anti-économique : « L'Algérie est un prolongement de la France. » Non, l'Algérie n'est pas un prolongement de la France, pour le moment du moins ; on ne peut pas la considérer encore comme un département français. Elle est bien une *terre française*, mais elle n'est pas encore la *terre de France*. Jusqu'à présent c'est *une colonie*, et on aurait dû toujours lui conserver ce caractère. Qu'importe qu'elle soit plus rapprochée de la France que toute autre des possessions françaises : le caractère d'une colonie doit-il varier avec l'éloignement plus ou moins grand de cette terre de la métropole ?

L'Algérie, au point de vue géographique, peut être divisée, d'une façon générale, en trois grandes régions : le Tell, les Hauts Plateaux, le Sahara. — Le Tell est la bande de terrain qui longe la mer. C'est la partie la plus peuplée de l'Algérie en Européens, la plus riche, la plus fertile en céréales et en vignes. Là se trouvent les grandes villes, les gros villages ; les routes sillonnent toute cette région ; des chemins de fer assez nombreux la desservent. — Le Tell s'élève au Sud, et

forme les Hauts Plateaux, sorte de plate-bande parallèle à la mer et qui se trouve également en hauteur sur le Tell et sur le Sahara. L'aspect des Hauts Plateaux est des plus divers : on y rencontre tour à tour de vastes steppes, des landes dénudées, des forêts verdoyantes, la mer d'alfa, les grands lacs salés « Chotts ». On y trouve encore des villes en assez grand nombre, mais elles sont plus clairsemées que dans le Tell ; les communications y sont moins rapides, les chemins de fer rares. — Enfin, au Sud, les Hauts Plateaux s'abaissent en pente douce, vers le Sahara, la mer de sable. Ici, plus de villes, des oasis ; des routes pour les caravanes, une atmosphère desséchée, l'immensité morne. Au Sud, les grandes tribus arabes, puis les Chamba et plus loin encore les Touaregs. — Cette superficie immense (480.000 kilomètres carrés environ) est presque celle de la France. — Dans toutes ces régions, un climat qui ne rappelle en rien celui de la France, même du Midi de la France ; deux saisons seulement : celle des pluies torrentielles (octobre à avril), celles des grandes chaleurs (mai à octobre).

Sur cette immense étendue, que la nature a faite d'aspect si divers, les populations les plus diverses se rencontrent également : le Français, colon, commerçant, fonctionnaire ; l'étranger, venu de tous les pays, Espagnols, Italiens, Maltais, Allemands, Anglais, etc. ; l'Israélite, avec sa physionomie bien à part ; le Kabyle, autochtone, cultivateur tenace et sédentaire ; l'Arabe, nomade ; le Maure, qu'on ne rencontre que dans les villes, petit commerçant ou tisseur d'étoffes ; le M'zabite épicier ; le Marocain ; enfin quelques nègres, presque toujours blanchisseurs de maisons, et quelques Tunisiens. Chacun de ces peuples a conservé sa physionomie propre, ses mœurs, son caractère, son esprit particulier, ses traditions (1).

(1)

DÉNOMBREMENT DE 1891

NATIONALITÉS	ALGER	ORAN	CONSTANTINE	TOTAUX	OBSERVATIONS
Français..	122.241	79.079	71.342	272.662	Les troupes de terre et de mer de l'Algérie ne sont pas comprises dans ces chiffres.
Israélites ..	15.045	19.873	12.759	47.677	
Indigènes..	1.262.426	718.006	1.586.791	3.267.223	
Tunisiens..	268	51	2.484	2.803	
Marocains..	1.791	13.058	849	15.698	
Etrangers..	67.587	112.019	40.314	219.920	
TOTAUX..	1.469.358	942.086	1.714.539	4.125.993	

Est-ce là véritablement le département français ; est-ce là le prolongement de la France ? Ceux qui ont décrété l'assimilation de l'Algérie à la France n'avaient probablement jugé l'Algérie que sur ce qu'ils avaient vu à Alger.

A ce pays d'un caractère si particulier, à cette population d'un genre si spécial, est-il rationnel d'appliquer en bloc notre organisation, nos lois, notre administration ? — Beaucoup de bons esprits ne l'ont pas pensé.

« L'Algérie, écrit M. de Lanessan (*op. cit.*, p. 97 et 98), n'a rien de commun avec la France, ni par ses habitants, ni par les mœurs, et les coutumes de ces derniers, ni par son régime social, ni même par les conditions climatologiques auxquelles elle est soumise... Les Européens eux-mêmes sont amenés, par les conditions dans lesquelles ils vivent, à voir les choses d'une autre façon que les habitants de la Métropole.

» Vouloir assimiler ce pays à la France, c'est donc commettre une grave erreur ; croire qu'un préfet d'un département français peut impunément être placé, sans stage préalable, à la tête d'une préfecture algérienne, ou même être érigé en gouverneur général de l'Algérie, c'est commettre une très grave erreur. Croire que toutes nos lois peuvent sans danger être appliquées en Algérie comme en France, c'est tomber dans une erreur plus grave encore. Beaucoup d'excellents esprits pensent activer ainsi la pénétration de l'Algérie par la France ; c'est à un résultat tout opposé qu'ils aboutissent...

» De toute l'étude de l'Algérie et des choses algériennes, il ressort bien nettement que l'Algérie est, non pas un département français, mais une véritable colonie ; d'où il résulte qu'elle doit être organisée et administrée, non comme un département français, mais comme une colonie ; c'est-à-dire que, dans l'intérêt même de sa prospérité future, il convient de lui donner des lois et une administration propres, adoptées aux mœurs, à la religion, à la constitution physique de ses habitants, aux conditions de son sol et de son climat, et aux besoins spéciaux des colons, qui s'efforcent de la féconder et de l'amener à la civilisation. »

Et plus loin (p. 110 et 111) : « Au lieu de pousser à la fusion de l'administration algérienne avec celle de la France, nous voudrions voir se constituer de l'autre côté de la Méditerranée une organisation largement indépendante de la nôtre et un personnel administratif distinct de celui de la métropole. Nous augmenteriez considérablement les pouvoirs du gouverneur général ; nous instituerions auprès de lui un conseil de gouvernement formé de tous les chefs des grands services

civils, et un conseil général de l'Algérie élu, jouissant d'une autorité de contrôle très étendue. Nous ferions disparaître la confusion qui résulte du rattachement des divers services algériens aux différents ministères de la métropole, et nous confierions à un seul ministre, celui des colonies par exemple, le contrôle des actes du gouvernement de l'Algérie. »

Voici, en substance, ce que dit M. Jules Ferry, dans son rapport sur les attributions du gouverneur général (1) : « Les progrès manifestes réalisés en Algérie depuis douze ans ne prouvent pas que, depuis douze ans, l'Algérie ait possédé le meilleur système de gouvernement, la meilleure administration. On vit et on prospère sous des gouvernements médiocres, comme des êtres robustes qui s'accommodent d'organismes imparfaits ; seulement, le danger est de voir, sans qu'on s'y attende, le médiocre verser tout à coup dans le pire... »

» Depuis la fin de l'Empire, l'Algérie réclamait son assimilation à la métropole. Et il importe de bien comprendre ce qui est renfermé dans ce mot. Il est naturel, il est juste que les colons français trouvent le plus tôt possible, sur la terre conquise, les garanties qui assurent contre l'arbitraire, la liberté, la sécurité, la dignité du citoyen ; il leur faut le plus tôt possible et des juges et des lois. On ne peut leur refuser, dès qu'ils s'agglomèrent, les bienfaits de la vie communale. L'assimilation ainsi comprise s'est poursuivie et développée sous tous les régimes. Mais la théorie de l'assimilation porte plus haut et plus loin. Elle implique l'incorporation pure et simple des trois départements algériens dans le cadre des départements continentaux, avec trois préfets tout semblables aux préfets de France, animés du même esprit, soumis aux mêmes directeurs...

» Les colonies, pas plus que les batailles, ne se commandent de loin, dans les bureaux d'un ministère. Les colonies auraient parfois intérêt à couper le câble qui les relie à la métropole... L'autonomie peut être politique ; c'est alors la grande route de la séparation. Mais elle peut être aussi purement administrative et résider dans une organisation locale puissante, contrôlée de haut par la métropole, mais libre de ses mouvements, statuant sur place, faisant face aux nécessités continuellement changeantes d'un état de choses en voie de formation, d'un perpétuel devenir... L'erreur fondamentale en ce qui touche l'Algérie, c'est d'avoir voulu, bon gré mal gré, y voir autre chose qu'une colonie. L'Algérie est une terre française, répétait-on ; c'est une France d'outre-

(1) Lacoste, *Trav. parlem. de l'Algérie* (Rev. Alg., 1893. 1. 19 et suiv.).

mer ; c'est le prolongement de la France. Il n'est peut-être pas une seule de nos institutions, une seule de nos lois du continent, qui puisse, sans des modifications profondes, s'accommoder aux 272,000 Français, aux 219,000 Étrangers, aux 3,267,000 Indigènes, qui peuplent notre empire algérien. Nous promulguons nos lois, nous les appliquons, mais après dix ans, vingt ans au plus, elles se meurent de stérilité et d'impuissance, comme des arbres séchés sur pied. »

Avant M. Jules Ferry, M. Albert Grévy avait dit également : « Il n'est personne connaissant l'Algérie qui puisse vouloir appliquer immédiatement le droit commun de la métropole à un pays où les personnes et les choses se trouvent placées dans des conditions si différentes de ce qu'elles sont en France. La France est un pays homogène et constitué. L'Algérie est un pays à constituer, par le peuplement européen, par l'œuvre capitale et si complexe de la colonisation. »

Et plus récemment, M. Jonnart, rapporteur du budget de l'Algérie pour l'exercice 1893, disait à la tribune de la Chambre (1), « qu'il regrettait qu'au lieu de doter l'Algérie d'une organisation en rapport avec ses mœurs et ses besoins, on ait transporté dans ce pays si original toute une organisation qui correspond à une civilisation plus avancée, à un état social absolument différent. »

De toutes ces opinions, une conclusion très nette se dégage. La législation de l'Algérie doit être une législation spéciale, s'inspirant sans doute des principes généraux de la Métropole, mais en différant dans les détails particuliers et dans la réglementation. Rien n'a été plus funeste à l'Algérie que l'application pure et simple des lois de la Métropole. Transportées immédiatement au milieu d'une population pour laquelle elles n'étaient point faites, elles y ont produit des ravages plus effrayants que la plus terrible invasion de sauterelles. Tout le monde a été unanime à reconnaître le mal effroyable causé par l'application pure et simple à l'Algérie de notre Code forestier, « cet énorme et criant contre-sens », comme l'appelait M. Jules Ferry. Tous les rapporteurs du budget de l'Algérie en demandent chaque année la réformation (2). Personne n'ignore en Algérie les ruines qu'a amenées le trop fameux art. 815 C. civ., etc., etc. Il faut donc à l'Algérie, pour toutes les questions *exclusivement algériennes*, une lé-

(1) Séance du 7 février 1892.

(2) V. les rapports de MM. Burdeau, Jonnart, Pourquery de Boisserin.
— V. également les rapports de MM. Jules Ferry et Guichard.

gislation spéciale. Elle est demandée et nécessitée par la configuration particulière du pays, par le caractère spécial de la population qui l'habite, et enfin par la nécessité d'assurer à l'élément français la prépondérance et le besoin qu'il y a de régler la situation des indigènes et des étrangers.

Si une législation spéciale est nécessaire à l'Algérie, pour élaborer cette législation une préparation spéciale, locale est non moins nécessaire. Ce n'est pas à Paris qu'on peut connaître les besoins exacts d'une colonie.

Or, la préparation d'une loi pour l'Algérie est un problème des plus complexes. Dire qu'une loi sera faite pour l'Algérie, sera applicable à l'Algérie, ce n'est en réalité rien dire du tout. Il faut s'entendre sur l'étendue du mot Algérie. Cette loi, est-elle faite à la fois pour le Tell et le Sahara? Sur les confins du désert, jusqu'où dira-t-on que la loi sera exécutée? Ce qui est parfaitement rationnel en deçà des Hauts-Plateaux constitue au delà une grave erreur. — Cette première question résolue, la loi faite pour l'Algérie, à quels groupes d'habitants de chaque région l'appliquera-t-on : aux Français ; aux Arabes aussi ; aux Berbères également? Mais c'est aller contre la nature même des hommes ! Ce qui est bon pour le Français ne l'est pas pour l'Arabe ; ce qui convient à l'Arabe répugne au Kabyle (1).

Il importe donc que la loi algérienne contienne, autant que possible, toutes les nuances qui pourront en permettre une application générale, et dans les diverses régions, et aux diverses populations. Ces nuances, on ne peut les connaître, on ne peut les trouver, les établir que sur place. Nécessité par conséquent d'une préparation locale (2).

Lois spéciales pour l'Algérie, nécessité d'une préparation locale : en d'autres termes, ce que nous demandons, c'est la décentralisation la plus large en faveur de l'Algérie.

Mais il faut bien s'entendre sur ce mot décentralisation, sur cette préparation locale, ces lois spéciales. Il est toute une série de lois qui ne sauraient être pour l'Algérie autres que

(1) Il y a entre les Arabes et les Kabyles, d'après l'opinion de M. Sabatier, ancien député d'Oran, plus de différences qu'entre les Français, les Allemands et les Russes.

(2) « La science en Algérie ne saurait être purement livresque, et c'est se condamner à savoir bien peu de choses de ce pays que de l'étudier seulement dans les livres. Quinze jours dans le Djurdjura ou dans le Sud en apprennent davantage sur tous les problèmes qui se posent, problèmes historiques ou questions coloniales, que les plus savantes dissertations. » A. Bernard : *Emile Masqueray* (Rev. Afric., 1894, nos 214-215).

celles de la France : ce sont les lois politiques et constitutionnelles, celles qui touchent à l'organisation même des pouvoirs publics, des droits politiques du citoyen. Ces lois, nous les plaçons absolument en dehors de toute cette discussion. Pour elles, l'assimilation la plus complète doit exister entre les Français de la Métropole et ceux de l'Algérie. L'Algérie doit à la troisième République l'ouverture du Parlement à ses représentants. Il ne peut être question de lui ravir ce droit, qu'elle a si ardemment réclamé pendant de longues années. — Les lois dont nous parlons, et pour lesquelles nous demandons cette préparation locale, ce sont les lois qui doivent régler les questions exclusivement algériennes, les lois locales, d'intérêt privé. — Ce que nous désirons en un mot, c'est l'*assimilation politique*, et l'*autonomie administrative* (1).

Nous voudrions donc qu'un texte intervienne, lequel déclarerait tout d'abord, suivant la proposition de M. Jacques, que « les affaires algériennes seraient désormais réglées par des lois, des décrets, conformément aux principes du droit commun, et selon les distinctions admises dans la législation de la métropole. » Mais toute loi, tout décret intéressant exclusivement l'Algérie serait préparé à Alger, par un Conseil placé à côté du Gouverneur général, et transmis ensuite au Parlement ou au Chef de l'État, qui auraient ainsi, pour s'éclairer et se décider en toute connaissance de cause, les travaux du conseil de préparation et les documents qu'il aurait réunis sur place. Ce conseil discuterait également la question de l'application à l'Algérie de toute loi nouvelle de la Métropole. Aucun texte en effet de la métropole, aucun, sans aucune distinction, modificatif de loi antérieure, ou nouveau, ne serait applicable de plein droit à l'Algérie ; il faudrait toujours une déclaration expresse émanée du pouvoir législatif. Le conseil donnerait son avis sur la question de savoir quelles dispositions de la loi nouvelle pourraient être applicables à l'Algérie ; dans quelles parties du territoire ; à quelles populations de l'Algérie. — En un mot, ce conseil aurait les mêmes attributions que possède le Conseil supérieur actuel (2) en matière de préparation du budget de l'Algérie. Seulement, ces attributions seraient étendues à toute loi et à tout décret intéressant l'Algérie.

(1) C'est la formule même de M. Jacques (V. *infra*).

(2) Le Conseil supérieur est un conseil qui se réunit une fois par an, après la session budgétaire des conseils généraux, sous la présidence du gouverneur général. Il a pour mission de préparer le budget de l'Algérie, et de délibérer sur l'assiette et la répartition des divers impôts. Il est

Ce conseil, qui pourrait prendre le nom de Conseil supérieur, serait un conseil permanent. Il absorberait le Conseil de gouvernement, qui disparaîtrait. La présidence en serait réservée au gouverneur général. Il se composerait des plus hauts fonctionnaires de chaque grande administration civile, et du général commandant le XIX^e corps. Ces fonctionnaires seraient pris évidemment parmi les hommes ayant fait leur carrière ou une grande partie de leur carrière en Algérie. A ce conseil, seraient adjoints des assesseurs musulmans et kabyles, qui auraient voix délibérative et qui seraient choisis par le gouverneur général parmi les plus notables des indigènes des trois provinces. Leur nombre ne saurait être supérieur au tiers de celui des autres membres. Ces indigènes pourraient ainsi formuler, auprès du conseil et au sein même de l'administration, les plaintes de leurs coreligionnaires, et leur concours serait précieux surtout pour les questions d'application des lois aux indigènes (1). — Ce conseil pourrait évidemment s'entourer de tous documents propres à l'éclairer, provoquer les opinions, ordonner des enquêtes administratives, etc., comme le gouvernement l'a fait, par exemple, pour la préparation de la loi de 1887 sur la propriété. (V. le projet de l'Ecole de droit, *Rev. alg.* 1887. 1. 1.)

composé des membres du Conseil de gouvernement, des préfets, des généraux de division commandant les territoires militaires, de délégués des conseils généraux, au nombre de six par département, nommés pour trois ans par le conseil.

(1) Cette organisation nous a été inspirée par la remarquable proposition de réorganisation de l'administration de l'Algérie, que déposait sur le bureau de la Chambre, le 8 juillet 1889, M. Sabatier, député d'Oran.

Voici les grandes lignes de ce projet : « L'administration politique de l'Algérie, qui serait placée sous l'autorité d'un ministère de l'Algérie et des colonies, comprendrait : 1^o un gouverneur général civil ; — 2^o un conseil de gouvernement ; — 3^o un conseil colonial ; — 4^o la représentation de l'Algérie au Parlement ; — 5^o deux conseils consultatifs indigènes, l'un kabyle, l'autre arabe. — Le gouverneur général serait nommé par décret, délibéré en Conseil des ministres. — Le Conseil de gouvernement se composerait de quatre membres nommés par décret. Les conseillers de gouvernement assisteraient le gouverneur dans ses fonctions, recevraient de lui des délégations, élaboreraient les propositions à soumettre au Conseil colonial, et prendraient part aux discussions. — Le Conseil colonial serait composé des délégués des conseils généraux, des députés et des sénateurs. Il délibérerait sur les diverses questions intéressant l'Algérie. Ses décisions pourraient être infirmées dans un certain délai par le Parlement. En outre, le gouvernement, en cas de conflit avec le Conseil colonial, serait armé de certains pouvoirs, tels que le droit d'annuler une délibération et celui de proroger la session. Ce Conseil colonial pourrait

Ce régime, remarquons-le bien, n'enlèverait absolument rien au rôle du Parlement, à celui du Chef de l'État, en matière algérienne. On préparerait dans ce Conseil les lois, et voilà tout ; ses avis ne sauraient lier le Parlement, le Chef de l'État. En un mot, nous le répétons, il se passerait pour toutes les lois algériennes ce qui se passe aujourd'hui pour le budget algérien. Nous ne croyons pas que le Gouvernement, le Parlement soient désarmés, aient perdu quelque chose de leur liberté dans la discussion du budget de l'Algérie.

A côté de ce Conseil consultatif, et au-dessus, il convient de placer un organe de décision, d'exécution, ayant une large initiative, pouvant prendre les résolutions que comporte chaque jour notre expansion dans le Sud de l'Algérie. Cet organe, c'est le gouverneur général.

On abrogerait purement et simplement les décrets de rattachement, condamnés et en France et en Algérie. Ces décrets ne laissent en effet au gouverneur général aucune initiative, aucun pouvoir. Ils font que l'Algérie est commandée, pour les plus infimes détails, à Paris, dans des bureaux qui ignorent souvent ses besoins ; ils entraînent, dans le règlement des affaires algériennes, qui exigent une décision prompte, la lenteur la plus désespérante, et aussi la plus préjudiciable aux intérêts généraux.

Le gouverneur général relèverait uniquement du Ministre des colonies, seul responsable de ses actes devant le Parlement : la responsabilité ne serait pas ainsi éparpillée, et par

même être dissous, mais seulement en vertu d'une loi. Seraient interdites au Conseil colonial toutes délibérations sur : 1° La constitution métropolitaine, les actes et événements politiques qui peuvent se produire dans la Métropole et la législation spéciale à la Métropole ; 2° l'organisation militaire et maritime en Algérie ; 3° les questions de douanes, même considérées au point de vue strictement algérien ; 4° les questions relatives à l'état des étrangers en Algérie ; 5° les questions internationales de tout ordre. Toutefois, sur ces quatre derniers points, le Conseil pourrait discuter et émettre des vœux, mais le gouvernement aurait le droit d'arrêter la discussion. — Les Conseils consultatifs indigènes, élus par un suffrage à deux degrés, pourraient : 1° émettre dans un certain délai toutes observations ou protestations sur les propositions soumises au Conseil colonial ou sur des décisions prises par lui ; 2° émettre des vœux sur les matières sur lesquelles le Conseil colonial pourrait lui-même statuer. »

La commission de la Chambre, sur le rapport sommaire de M. Plazanet, se prononça contre la prise en considération de la proposition, « estimant qu'à la fin d'une législature, il était difficile, pour ne pas dire impossible, de s'éclairer assez complètement pour émettre en connaissance de cause une opinion réfléchie pouvant donner un résultat utile. »

suite annulée, comme elle l'est aujourd'hui, entre les différents ministères.

Dans les limites du champ d'application du *décret réglementaire proprement dit*, nous rendrions au gouverneur général, par délégation du chef de l'État, les pouvoirs qu'il avait autrefois sous l'ordonnance du 22 juillet 1834, mais en faisant toutefois une distinction quant aux divers territoires de l'Algérie (1). — Dans tout le territoire civil, c'est-à-dire dans toute la région du Tell et dans certaines parties du nord des Hauts-Plateaux, où notre domination est parfaitement assise, les communications assurées, les craintes d'insurrection à peu près écartées, le gouverneur général ne recevrait pas cette délégation du chef de l'État. — Mais, pour le territoire de commandement au contraire, où nous sommes sans cesse en contact avec les grandes tribus arabes, encore turbulentes, avec les populations nomades du Sud, où par conséquent il est besoin à chaque instant d'une décision prompte et éclairée, le gouverneur général pourrait prendre des arrêtés, dans les cas extraordinaires et urgents, le Conseil supérieur entendu, et sauf à en rendre compte immédiatement au ministre des colonies, son supérieur hiérarchique, qui pourrait les annuler ou les réformer.

Ainsi se trouverait concentrée à Alger, entre les mains du gouverneur, éclairé, appuyé par le Conseil supérieur formé par des hommes compétents, la plus grande somme possible d'initiative et d'autorité, chose absolument nécessaire pour pouvoir suivre et diriger les progrès d'une colonie, encore dans l'enfance.

Enfin, nous demanderions instamment que le *Bulletin officiel* eût un rôle bien précis et bien déterminé. Ce bulletin serait un recueil purement administratif. La promulgation des lois, décrets, arrêtés, concernant l'Algérie, ou purement algériens, résulterait de leur insertion au *Journal officiel*, dont la publicité est aussi parfaite en Algérie que celle du *Bulletin officiel*, grâce à la fréquence des relations entre l'Algérie et la France. Le *Bulletin officiel* redeviendrait ce qu'il était au début, c'est-à-dire un recueil purement administratif, destiné à publier uniquement les actes émanés du gouvernement général de

(1) L'Algérie se divise en deux territoires : le territoire civil (Tell et partie nord des Hauts-Plateaux), qui comprend les communes de plein exercice et les communes mixtes ; le territoire de commandement (partie sud des Hauts-Plateaux), qui comprend quelques communes mixtes et surtout des communes indigènes. — V. la carte des territoires civil et de commandement, dressée par le gouvernement général de l'Algérie. — *Alger, lith. Ad. Jourdan.*

l'Algérie. Il formerait en Algérie le seul recueil officiel et serait publié en arabe et en français. Le *Mobacher*, pour éviter toute équivoque, serait supprimé. Le *Bulletin officiel* pourrait évidemment publier les actes du pouvoir central, mais ce ne serait qu'à titre de supplément de publicité : ces actes seraient publiés dans une partie *non officielle*. La rédaction du *Bulletin* serait confiée à un fonctionnaire spécial ; la promulgation des actes du gouvernement général devrait être faite dans le mois, à peine de révocation du fonctionnaire chargé de la rédaction du recueil, révocation prononcée par le gouverneur général. On aurait ainsi un recueil présentant au public quelques garanties.

Ainsi entendue, la constitution politique et législative de l'Algérie réaliserait la formule que nous indiquions comme devant lui servir de base : « Assimilation politique, autonomie administrative. » Que ce mot « autonomie » ne fasse pas jeter de grands cris ! Il a été bien souvent très mal interprété en France. On a vu, dans la revendication de cette autonomie, des tendances séparatistes.

M. Paul Leroy-Beaulieu, en particulier, a fait cette injure gratuite au patriotisme des Algériens. Il a cru que les Algériens voulaient l'autonomie, comme on l'avait comprise pour le Canada ou l'Australie, et il s'est élevé contre « ce propos ridicule, une vraie gasconnade dans la bouche des colons » (*op. cit.*, p. 72 et 295). C'est bien mal connaître les aspirations de l'Algérie. Jamais pareille idée n'a eu cours en Algérie. Ce mot « autonomie », tous ceux qui l'ont employé l'ont toujours parfaitement précisé. C'est l'autonomie administrative que réclame l'Algérie. Elle veut pour elle, ce que tous les économistes réclament pour la France elle-même, la décentralisation, ou mieux la déconcentration. Il a paru à bien des gens que l'administration de l'Algérie à Paris n'était pas le meilleur mode d'administration possible. Ils ont demandé une déconcentration au profit de l'Algérie. Voilà ce qu'a toujours signifié pour les Algériens le mot « autonomie », et prêter à ce mot un autre sens, c'est, nous le répétons, fausser leur pensée, c'est faire injure à leurs sentiments de patriotisme. « Les Algériens, disait M. Jacques (1), ont toujours demandé l'assimilation politique et la décentralisation administrative : jamais autre chose. »

(1) Au Sénat, séance du 29 mai 1893.

CONCLUSION

Depuis longtemps l'Algérie attend une réforme. Elle se trouve actuellement, par suite de cette attente, dans un état de malaise général, indéfinissable (1). La réforme est œuvre singulièrement délicate et complexe, mais elle n'est pas irréalisable.

En 1868, Prévost-Paradol, dont on ne peut manquer de se souvenir quand on parle de l'Algérie, signalait cette réforme à l'attention de la métropole, et, avec sa vue si nette des choses de l'avenir, il indiquait surtout le vrai sens dans lequel elle devait être entreprise et réalisée : « Deux obstacles, disait-il (2), ont ralenti jusqu'à ce jour la colonisation française de l'Algérie : l'existence de la race arabe, qu'il paraît également difficile de nous assimiler ou de détruire, et nos longues incertitudes sur le régime qu'il convient d'adopter pour le gouvernement et l'administration de la colonie. Mais il n'est nullement impossible et il est urgent de résoudre ces deux problèmes. Il y a un chemin intermédiaire à prendre, entre le procédé inhumain et impolitique qui consisterait à détruire ou à refouler de parti pris les Arabes, et le procédé tout opposé qui consiste à sacrifier, par un respect exagéré des préjugés et de la faiblesse des Arabes, les intérêts légitimes des colons et le besoin si pressant de la France de jeter des racines profondes en Afrique. Il est temps de faire passer ce grand intérêt avant tous les autres, d'établir en Afrique des lois uniquement conçues en vue de l'extension de la colonisation française, et de laisser ensuite les Arabes se tirer, comme ils le pourront, à armes égales, de la bataille de la vie. L'Afrique ne doit pas être pour nous un comptoir comme l'Inde, ni seulement un camp et un champ d'exercices pour notre armée, encore moins un champ d'expériences pour nos philanthropes ; c'est une terre française qui doit être le plus tôt possible possédée et cultivée par des Français,

(1) V. sur ce point le rapport de M. Pourquery de Boisserin.

(2) *La France nouvelle*, 1868 (p. 415 et suiv.).

si nous voulons qu'elle puisse un jour peser de notre côté dans l'arrangement des affaires humaines.» — Quelles justes et vraies pensées, et combien dignes d'être sans cesse rappelées !

C'est ce même homme qui, poussant ce cri d'alarme en présence de l'arrêt persistant dans l'accroissement de la population française, à un moment où l'Empire se croyait pourtant à l'abri de toute attaque et à l'apogée de sa puissance, révélait à la mère patrie, dans des pages prophétiques sur bien des points, le besoin urgent qu'il y avait pour elle à ne pas se désintéresser de sa nouvelle conquête d'au delà de la Méditerranée : « Nous avons encore une chance suprême, disait-il, et cette chance s'appelle d'un nom qui devrait être plus populaire en France, l'Algérie... Cette terre est assez près de nous pour que le Français, qui n'aime pas à perdre son clocher de vue, ne s'y regarde pas comme exilé, et puisse continuer à suivre des yeux et du cœur les affaires de la mère patrie... Puisse-t-il venir bientôt ce jour où nos concitoyens, à l'étroit dans notre France africaine, déborderont sur le Maroc et sur la Tunisie, et fonderont enfin cet empire méditerranéen, qui ne sera pas seulement une satisfaction pour notre orgueil, mais qui sera certainement, dans l'état futur du monde, la dernière ressource de notre grandeur. »

Vu par le Président de la thèse :

LAINÉ.

Vu par le Doyen :

COLMET DE SANTERRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES.
INTRODUCTION.	3

PREMIERE PARTIE

Du régime législatif spécial à l'Algérie.

TITRE I ^{er} . — Histoire du régime législatif spécial à l'Algérie	7
CHAP. I ^{er} . — De la capitulation du 5 juillet 1830 à l'ordonnance du 22 juillet 1834	8
Les sources du droit.	9
La promulgation	11
CHAP. II. — De l'ordonnance du 22 juillet 1834 à la constitution de 1848	13
Les sources du droit.	13
La promulgation.	22
CHAP. III. — De la constitution de 1848 au décret du 24 juin 1858.	27
Les sources du droit.	27
La promulgation	32
TITRE II. — Du régime législatif actuel.	35
CHAP. I ^{er} . — L'Algérie est-elle soumise au régime de la loi ou à celui des décrets?	35
CHAP. II. — Étendue des pouvoirs du Chef de l'État en matière de législation algérienne	39
CHAP. III. — Des attributions du gouverneur général en matière de législation algérienne	42
CHAP. IV. — De la promulgation des textes algériens, et du <i>Bulletin officiel</i>	46

DEUXIÈME PARTIE

De l'application et de la promulgation des lois françaises en Algérie.

	PAGES.
TITRE I ^{er} . — De l'application des lois françaises à l'Algérie. . . .	55
CHAP. I ^{er} . — Lois françaises antérieures à 1834	56
CHAP. II. — Lois françaises postérieures à 1834.	60
Sect. I ^{re} . — Lois applicables à l'Algérie en vertu d'une déclara- tion expresse.	62
§ 1. — Lois applicables en vertu d'un article ou d'un décret d'applicabilité	63
§ 2. — Lois fixant la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises	63
§ 3. — Lois de douanes.	63
§ 4. — Lois sur l'administration de la guerre et de la marine.	65
Sect. II. — Lois applicables à l'Algérie de plein droit, en vertu d'une présomption d'application tacite. . .	67
§ 1. — Lois modificatives ou abrogatives d'un texte en vi- gueur en Algérie.	68
De la loi du 8 décembre 1883 sur l'élection des juges consulaires.	74
De la loi du 30 août 1883 sur la réforme de la magistrature.	76
§ 2. — Conventions internationales	79
§ 3. — Lois dites d'intérêt général.	80
TITRE II. — De la promulgation des lois françaises applicables à l'Algérie et du rôle du <i>Bulletin officiel</i>	85
CHAP. I ^{er} . — Lois antérieures à 1834	86
CHAP. II. — Lois postérieures à 1834.	89
Sect. I ^{re} . — Lois applicables de plein droit	89
Sect. II. — Lois dont l'applicabilité résulte d'une déclaration expresse du pouvoir compétent	92

TROISIÈME PARTIE

Critiques et réformes

TITRE I ^{er} . — Les critiques.	99
TITRE II. — Les réformes	106
CONCLUSION	126

